



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



## Matalapalkkatyö Suomessa



# Matalapalkkatyö Suomessa



Julkaisija  
VALTIONEUVOSTON KANSLIA

KUVAILULEHTI  
1.3.2013

**Tekijät**

OSA 1: Ohto Kanninen ja Petri Böckerman, Palkansaaajien tutkimuslaitos

OSA 2: Osmo Soininvaara ja Juhana Vartiainen

**Julkaisun laji**

Raportti

**Toimeksiantaja**

Valtioneuvoston kanslia

**Toimielimen asettamispäivä**

**Julkaisun nimi**

Matalapalkkatyö Suomessa

**Tiivistelmä**

Talousneuvoston tausta-aineistoksi tilattu raportti käsittelee matalapalkkaisen työn edellytyksistä Suomessa. Raportti sisältää kaksi itsenäistä, sisällöllisesti toisiaan täydentävää osaraporttia: Ohto Kannisen ja Petri Böckermanin laatimassa raportissa "Matalapalkkatyön kysyntä ja tarjonta Suomessa" tarkastellaan viime vuosina toteutettujen matalapalkkaisen työn kysyntää tukevien vero- ja tuki uudistusten vaikutuksia sekä työn vastaanottamisen kannustimien kehitystä. Osmo Soininvaaran ja Juhana Vartiainen raportti "Lisää matalapalkkatyötä" tarkastelee matalapalkkaisen työn markkinoita Suomessa ja sisältää myös konkreettisia ehdotuksia heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyysasteen nostamiseksi.

**Avainsanat**

matalapalkkatyö, työn kysyntä ja tarjonta, palkat, sosiaaliturva, verotus, työvoimapolitiikka

**Sarjan nimi ja numero**

Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2013

**ISSN**

**ISBN (painettu)**

**Kokonaissivumäärä**

62

**Kieli**

Fi

**Luottamuksellisuus**

julkinen

**ISBN (PDF)**

**Kustantaja**

Valtioneuvoston kanslia  
Julkaisu PDF:nä: [www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)  
Lisätietoja: [julkaisut@vnk.fi](mailto:julkaisut@vnk.fi)

**Taitto**

Valtioneuvoston kanslia/Politiikka-analyysiyksikkö

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 1.3.2013	
Författare DEL 1: Ohto Kanninen och Petri Böckerman, Löntagarnas forskningsinstitut  DEL 2: Osmo Soininvaara och Juhana Vartiainen		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes	
Publikationens namn  Lågavlönat arbete i Finland			
Sammandrag <p>Rapporten har beställts som bakgrundsmaterial för ekonomiska rådet och den behandlar förutsättningarna för lågavlönat arbete i Finland. Rapporten innehåller två självständiga delrapporter som kompletterar varandra i fråga om innehåll. I Ohto Kanninens och Petri Böckermans rapport "Matalapalkkatyön kysyntä ja tarjonta Suomessa" (Efterfrågan och utbud av lågavlönat arbete i Finland) granskas effekterna av de skatte- och stödreformer som genomförts under de senaste åren för att stödja efterfrågan på lågavlönat arbete samt utvecklingen av incitament för att ta emot arbete. Osmo Soininvaaras och Juhana Vartiainens rapport "Lisää matalapalkkatyötä" (Mer lågavlönat arbete) granskar marknaden för lågavlönat arbete i Finland och innehåller också konkreta förslag till att höja sysselsättningsgraden för sådana personer som har en svagare ställning på arbetsmarknaden.</p>			
Nyckelord lågavlönat arbete, efterfrågan och utbud av arbete, löner, social trygghet, beskattning, arbetsmarknadspolitik			
Publikationsseriens namn och nummer Statsrådets kanslis rapportserie 1/2013		ISSN	ISBN (tryck)
Sidantal 62	Språk Fi	Sekretessgrad Offentlig	ISBN (PDF)
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: <a href="http://www.vnk.fi/julkaisut">www.vnk.fi/julkaisut</a> Ytterligare information: <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a>		Layout Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	

# SISÄLLYS

## OSA 1: Matalapalkkatyön kysyntä ja tarjonta Suomessa

Ohto Kanninen ja Petri Böckerman, Palkansääjien tutkimuslaitos

TIIVISTELMÄ .....	9
1 JOHDANTO .....	11
2 TYÖN KYSYNTÄÄN KOHDISTETTUA, TUTKITTUA UUDISTUKSIA .....	11
2.1 Nuorten vähimmäispalkkojen alennus .....	11
2.2 Työnantajille suunnatun matalapalkkatuen vaikutus ikääntyneiden työllisyyteen .....	14
2.3 Kotitalousvähennyksen työllisyysvaikutukset .....	16
2.4 Lapin ja Kainuun alueellinen sosiaaliturvamaksuvapautus .....	17
3 TULO- JA TYÖTTÖMYYSLOUKUT .....	18
4 ESIMERKKILASKELMAT TYÖLLISTYMISVEROASTEISTA .....	22
5 YHTEENVETO JA KESKUSTELUA .....	23
6 KIRJALLISUUS .....	24

## OSA 2: Lisää matalapalkkatyötä

Osmo Soininvaara ja Juhana Vartiainen

1 JOHDANTO: SUOMESTA PUUTTUU MATALAPALKKATYÖTÄ .....	31
2 PERIAATTEELLISIA LÄHTÖKOHTIA .....	34
2.1 Tarjonta – työnteon kannattavuus yksilön kannalta .....	36
2.2 Kysyntä – työnantajan kynnykset ja työn hinta .....	37
2.3 Tarjonta- ja kysyntäongelmat ja matalapalkkainen työ .....	38
3 TYÖN TARJONNAN ESTEET .....	40
3.1 Ongelman paikallistaminen .....	40
3.2 Toimeentulotuen nurinkurinen rooli .....	40
3.3 Keinoja nostaa työn tarjontaa pienipalkkaisessa työssä .....	43
3.4 Yleinen asumistuki .....	44
3.5 Soviteltu työmarkkinatuki ja matalapalkkatuki .....	46
3.6 Työkyvyttömyyseläkkeellä työskentely .....	48
3.7 Työttömän sopeutumisraha .....	48
4 MATALATUOTTOISEN TYÖN KYSYNTÄ .....	49
4.1 Palkkatuki .....	50
4.2 Työnantajalle lankeava sosiaalinen vastuu työhön pääsyn esteenä .....	51
4.3 Koulutustyösuhde .....	56
4.4 Irtisanomissuoja pienyrityksissä .....	56
5 LAAJEMPAA UUDISTUSSUUNTIA .....	57
6 SUOSITUKSET .....	60





## OSA 1

### Matalapalkkatyön kysyntä ja tarjonta Suomessa

*Ohto Kanninen ja Petri Böckerman*  
*Palkansaajien tutkimuslaitos*



## TIIVISTELMÄ

Matalapalkkatyön kysyntään kohdistetut uudistukset eivät ole merkittävästi vaikuttaneet työllisyyteen. Työllistymisveroasteita on Suomessa laskettu merkittävästi 1990-luvun puolivälistä lukien. Esimerkkilaskelmien perusteella työllistymisveroasteet ovat edelleen erittäin korkeita joillekin kotitaloustyypeille, erityisesti yksinhuoltajille. Tämän ryhmän työttömyysloukun purkamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.



# 1 JOHDANTO

Tämän raportin tarkoituksena on vetää yhteen empiirisiä tuloksia matalapalkkatyön edistämiseksi Suomessa tehdyistä viimeaikaisista reformeista. Näihin reformeihin lukeutuvat muun muassa nuorten alimpien taulukkopalkkojen tilapäinen alentaminen vuosina 1993–1996, Lapin ja Kainuun alueellinen sosiaaliturvamaksuvapautus vuosina 2003–2012 sekä työnantajille suunnattu ikääntyneiden matalapalkkatuki vuosina 2006–2010. Reformeja koskevien tuloksien lisäksi raportissa esitellään uusia laskelmia työllistymisveroasteista esimerkkiperheille käyttäen JUTTA-mikrosimulointimallia.

Tulokset osoittavat, että matalapalkkatyön kysyntään kohdistetuilla reformeilla ei ole ollut (juuri) lainkaan vaikutusta työllisyyteen, vaikka näillä reformeilla on alennettu tuntuvasti yritysten efektiivisiä työvoimakustannuksia. Suomessa on toteutettu 1990-luvun puolivälistä alkaen lukuisia verotukseen ja tulonsiirtoihin kohdistuneita uudistuksia, joiden avulla on alennettu merkittävästi työllistymisveroasteita ja tätä kautta purettu työttömyysloukkuja eli sellaisia tilanteita, joissa henkilön ei ole taloudellisesti järkevää osallistua työmarkkinoille, koska hänen tulosidonnaiset tukensa heikkenevät tai kasvavat kovin vähän työllistymisen johdosta.

JUTTA-malliin perustuvat laskelmat viittaavat vahvasti siihen, että efektiiviset rajaveroasteet ovat merkittävästi pienempi ongelma työllistymiselle matalapalkkaisiin töihin kuin työllistymisveroaste. Esimerkkiperheitä koskevat laskelmat osoittavat, että erityisesti yksinhuoltajaperheiden kohtaamat työllistymisveroasteet ovat poikkeuksellisen korkeita matalapalkkaisiin töihin työllistyessä. Tämän ryhmän työllistymisveroasteiden alentamiseen tulisi tämän johdosta kiinnittää jatkossa erityistä huomiota.

## 2 TYÖN KYSYNTÄÄN KOHDISTETTUA, TUTKITTUA UUDISTUKSIA

### 2.1 Nuorten vähimmäispalkkojen alennus

Minimipalkat on nähty työmarkkinoiden jäykkyyden muotona ja nuorten työllistymisen esteenä<sup>1</sup>. Esimerkiksi OECD (2006) toteaa, että nuorten alimmat taulukkopalkat suhteessa keskipalkkoihin ovat Suomessa korkeita verrattuna muihin OECD-maihin ja suosittelee tämän johdosta, että nuorten vähimmäispalkkoja tulisi alentaa nuorten työllisyyden edistämiseksi.

Suomessa ei ole minimipalkkoja koskevaa lainsäädäntöä kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa. Alimmat taulukkopalkat määräytyvät Suomessa työnantajia sitovissa työehtosopimuksissa. Ne riippuvat yksityisellä sektorilla työntekijän asuinpaikasta, työn vaativuudesta sekä työkokemuksesta. Alimmat taulukkopalkat ovat siten tehtäväkohtaisia. Tästä syystä ne vaihtelevat työntekijäryhmien välillä toisin kuin sellaisissa maissa, joissa minimipalkoista määrätään lainsäädännössä.

Alimpien taulukkopalkkojen vaikutusten arvioinnissa voidaan käyttää hyväksi poikkeuksia, joita vähimmäispalkkoihin sovittiin työmarkkinaosapuolten kesken 1990-luvun puolivälissä

---

<sup>1</sup> Card ja Krueger (1995) sekä Neumark ja Wascher (2008) kokoavat minimipalkkojen vaikutuksia koskevan tutkimuksen tuloksia.

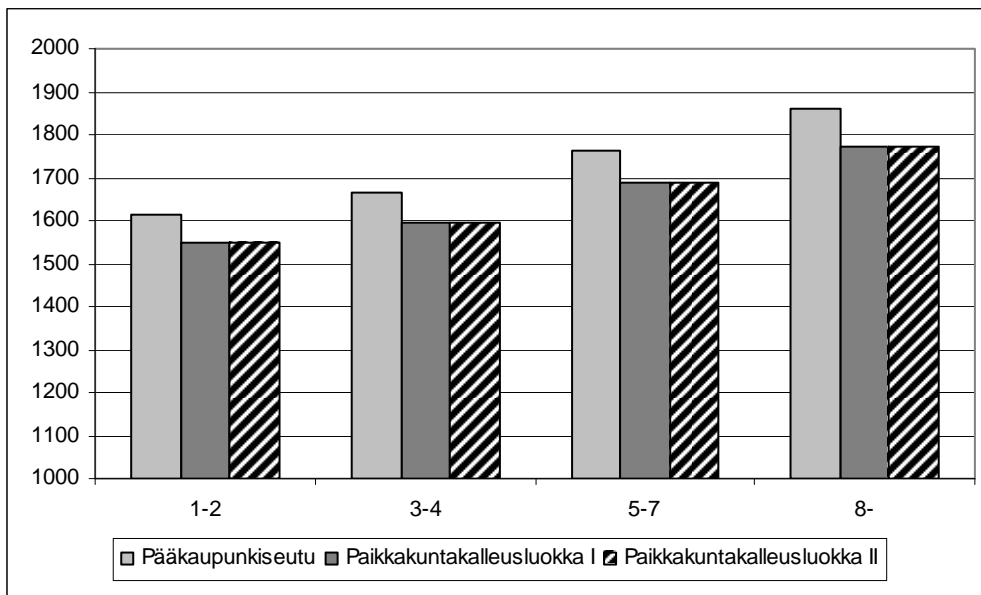
(Saari 1996). Vuosina 1993–1995 oli mahdollista maksaa työehtosopimuksessa sovittua taulukkopalkkaa alhaisempaa palkkaa alle 25-vuotiaille nuorille. Muita merkittäviä muutoksia vähimmäispalkkoissa, joiden avulla niiden vaikutuksia työllisyyteen voisi arvioida, ei ole toteutettu Suomessa.

Työehtosopimuksissa määräytyvien alimpien taulukkopalkkojen vaikutusta palkkajakaumaan ja työllisyyteen voidaan eritellä vähittäiskaupan alalla (Böckerman & Uusitalo 2009). Kaupan alan palkat ovat lähellä vähimmäispalkkoja ja tämän vuoksi vähimmäispalkkoilla voi olla suurempia vaikutuksia kuin sellaisilla toimialoilla (esim. metalliteollisuudessa), joissa toteutuneet palkat ovat varsin kaukana työehtosopimuksissa sovitusta alimmista taulukkopalkkoista.

Vähittäiskaupassa alimmat taulukkopalkat määräytyvät paikkakuntakalleusluokituksen, työn vaativuuden sekä työntekijän saavuttaman alan työkokemuksen perusteella. Paikkakuntakalleusluokituksen tarkoituksena on tasoittaa alueellisia eroja elinkustannuksissa, koska muun muassa asumiskustannukset ovat korkeampia taajaan asutuilla seuduilla. Luokitus perustuu pääosiltaan Tilastokeskuksen laajamittaiseen alueelliseen kalleustutkimukseen vuodelta 1980 (Lehtonen ym. 1983).

Kuvio 1 havainnollistaa alimpien taulukkopalkkojen määräytymistä kaupan alan työntekijöillä. Vähimmäispalkat vaihtelevat varsin voimakkaasti työkokemuksen perusteella. Tämän lisäksi koululaisten ja harjoittelijoiden palkat määräytyvät erikseen. Koululaisen palkka on 70 prosenttia ja harjoittelijan palkka 85 prosenttia kunkin ammatin alimman palkkaryhmän ensimmäisen vuoden palkasta.

**Kuvio 1** Alimpien taulukkopalkkojen taso (€) paikkakuntakalleusluokittain sekä työkokemusvuosien perusteella (1-2, 3-4, 5-7, ja 8-) kaupan työntekijöiden palkkaryhmässä A.



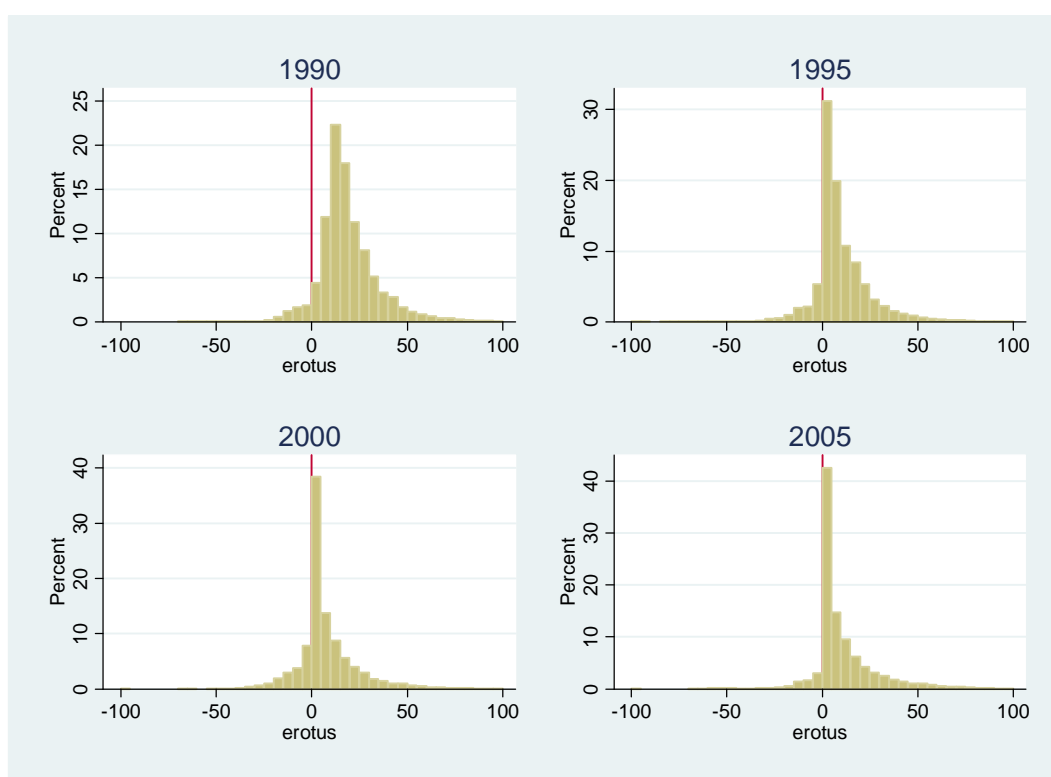
Lähde: Kaupan työehtosopimus ja palkkaliite 1.4.2012–30.4.2014.

Taulukkopalkkojen tilapäinen alentaminen käynnistyi 15. kesäkuuta 1993 ja se päättyi 15. heinäkuuta 1995. Kaupan alaa koskevan sopimuksen perusteella alle 25-vuotiaille oli mahdollista maksaa 60–80 prosenttia työehtosopimuksessa määrätystä alimmasta taulukkopalkasta ensimmäisen työkokemusvuoden aikana. Harjoittelijoille oli mahdollista maksaa 60 prosenttia ja muille nuorille 80 prosenttia alimmasta taulukkopalkasta.

Alimpien taulukkopalkkojen alennus oli kokeilun johdosta huomattava (noin 20 %). Saari (1996) on arvioinut kokeilun vaikutuksia käyttäen hyväksi 150 työnantajalle suunnattua puhelinhaastattelua. Tulosten perusteella kokeilulla ei ollut merkittäviä vaikutuksia nuorten työntekijöiden palkkaamiseen yrityksiin.

Kokeilun vaikutuksia voidaan myös arvioida käyttäen EK:n yksityisten palvelualojen palkkatiedustelua (Böckerman & Uusitalo 2009). Tähän aineistoon on liitetty työehtosopimukseen perustuvat kaupan alan tehtäväkohtaiset alimmat taulukkopalkat samalta ajanjaksolta käyttäen hyväksi tietoa niiden määräytymisperusteista. Vähimmäispalkkoilla on merkittäviä vaikutuksia palkkajakaumaan. Verrattuna vastaavaan symmetriseen jakaumaan toteutuneessa palkkajakaumassa on puuttuvaa massaa vähimmäispalkkojen alapuolella (Kuvio 2). Suurin osa vähittäiskaupan myyjistä saa palkkaa, joka on ainoastaan hieman korkeampi kuin työehtosopimuksissa määräytyvä alin taulukkopalkka. Keskimäärin vuosina 1990–2005 todellinen säännönmukaisen työajan peruspalkka on ollut ainoastaan noin 10 prosenttia korkeampi kuin työehtosopimuksissa määräytyvä vähimmäispalkka.

**Kuvio 2** Todellisen palkan ja tehtäväkohtaisen alimman taulukkopalkan erotus (%) vähittäiskaupan myyjille käyttäen säännöllisen työajan kuukausipalkkaa.



Lähde: Böckerman ja Uusitalo 2009.

Nuoria koskevan kokeilun vaikutuksia tarkasteltaessa rajaudutaan vuosiin 1991–1996, koska kokeilu oli käynnissä vuosina 1993–1995. (Vuotta 1995 ei lasketa tarkastelussa kokeilun piiriin, koska kokeilu päättyi heinäkuussa 1995 ja EK:n yksityisten palvelualojen aineisto on kerätty vuonna 1995 lokakuussa.) Tarkastelussa aineisto jaetaan neljään toisensa poissulkevaan ryhmään iän (alle 25-vuotiaat ja 25–30-vuotiaat) sekä työkokemuksen (enintään vuosi työkokemusta ja 1–2 vuotta työkokemusta) perusteella. Vertailuryhmät kokeilun piirissä olleelle kohderyhmälle (ne alle 25-vuotiaat työntekijät, joilla on enintään vuosi työkokemusta) on valittu siten, että ne koostuisivat työntekijöistä, joita yritysten on mahdollisimman helppoa korvata kohderyhmän jäsenillä. Kokeilun vaikutusta kohderyhmään voidaan tarkastella vertaamalla palkkojen ja työllisyyden muutosta reformin kohderyhmässä vastaavaan muutokseen vertailuryhmissä.

Tulokset osoittavat, että kokeilulla oli jonkin verran vaikutuksia yritysten todellisuudessa maksamiin palkkoihin. Todelliset palkat alenivat kokeilun kohderyhmässä noin prosentin. Vaikutukset olivat hieman suurempia erityisesti harjoittelijoille. Kokeilun vaikutuksia työllisyyteen voidaan arvioida yritystasolla tarkastelemalla muutoksia kokeilun kohderyhmän tekemien työtuntien osuudessa. Tulosten valossa kokeilulla ei ollut tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia työllisyyteen, mikä on sopusoinnussa kokeilun pienen keskimääräisen palkkavaikutuksen kanssa.

Yritykset eivät välttämättä reagoi teorian valossa tilapäisiin mahdollisuuksiin maksaa minimipalkkoja alittavia palkkoja. Minimipalkat nostavat työntekijöiden vaatimuspalkkaa. Tällöin aiemmin vallinneen minimipalkan alittaminen heikentäisi muun muassa työmoraalia ja sitä kautta yrityksen tuottavuutta (Falk ym. 2006). Nuoria koskeva kokeilu vuosina 1993–1995 oli tilapäinen. Pysyvillä vähimmäispalkkojen muutoksilla voi olla suurempia vaikutuksia työllisyyteen. Niitä koskevaa tutkimustietoa ei ole kuitenkaan käytettävissä Suomesta.

## 2.2 Työnantajille suunnatun matalapalkkatuen vaikutus ikääntyneiden työllisyyteen

Vuonna 2006 Suomessa aloitettiin matalapalkkatukikokeilu. Huttunen, Pirttilä ja Uusitalo (2013) ovat tutkineet sen vaikutuksia palkkoihin, työtunteihin ja työllisyyteen. Yli 54-vuotiaat täysiaikaista työtä 900–2 000 euron palkalla tekevät työntekijät kelpuutettiin kokeiluun. Tuki suunnattiin työnantajille. Tuki riippui palkan tasosta ja se oli suurimmillaan 16 prosenttia bruttopalkasta ja 13 prosenttia työn reformia edeltäneistä kokonaiskustannuksista. Kokeilu oli määräaikainen ja kesti 5 vuotta. Työntekijää kohden tuki oli suurimmillaan 220 euroa/kk. Kuviossa 3 kuvataan tuen rakenne.

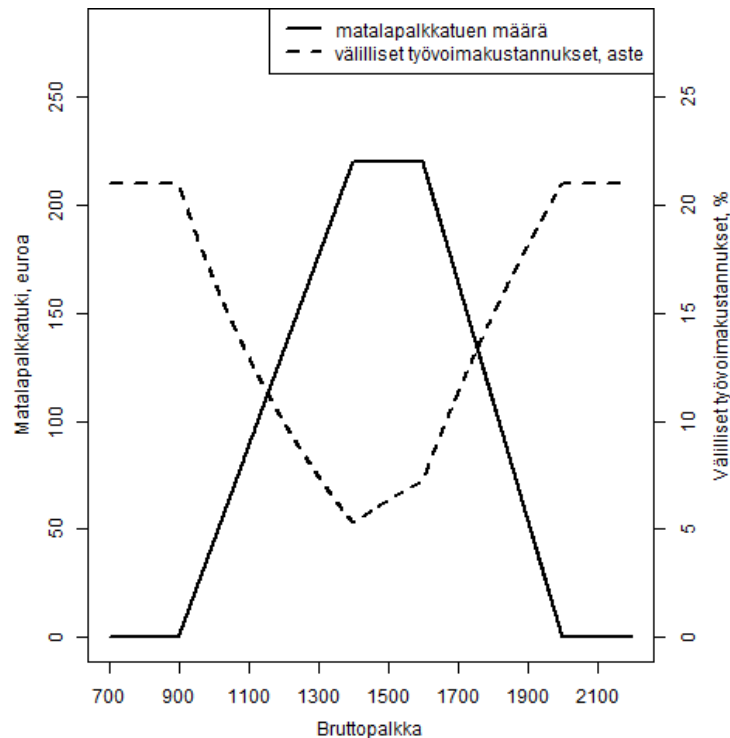
Matalapalkkatuki alensi työnantajien maksuja, jotka ovat työnantajan maksama suhteellinen vero, joka riippuu hieman yrityksen koosta ja pääomaintensiivisyydestä. Vuonna 2006 se oli keskimäärin 20,9 prosenttia. Enemmistölle täyden työajan työntekijöistä matalapalkkatuki tekee työnantajamaksuista progressiiviset, sillä enemmistöllä yli 54-vuotiaista työntekijöistä on yli 1 400 euron kuukausitulot.

Huttunen ym. (2013) tutkivat aluksi uudistuksen vaikutusta väestön keskimääräiseen työllisyysasteeseen tai tehtyihin työtunteihin yhden vuoden ikäryhmittäin. He eivät havaitse tilastollisesti merkitsevää vaikutusta.



**Kuvio 3**

Työnantajan saaman matalapalkkatuen määrä ja vastaava keskimääräinen palkan lisäksi maksettavien työnantajan kulujen aste tuettomien kulujen ollessa suhteellinen 21 prosentin vero.



Lähde: Luvut perustuvat julkaisuun Huttunen, Pirttilä ja Uusitalo (2013).

Huttunen ym. (2013) analysoivat myös kokeilun vaikutuksia työttömyyteen vertailemalla yli 54-vuotiaiden työttömien työllistymistä nuorempien työttömien työllistymiseen. He käyttävät tässä analyysinsä metodina niin sanottua differences-in-differences-in-differences -asetelmaa (kutsutaan sitä suomeksi nimellä erotusten erotusten erotus), jonka avulla he saavat luotettavan arvion politiikkakokeilun kausaalivaikutuksesta koeryhmässä. Koska he tutkivat työttömiä, he joutuvat käyttämään edellisen työpaikan palkkaa sekä koulutustasoa arvioidessaan sitä, kuuluuko henkilö alle 2 000 euroa ansaitsevien ryhmään vai ei. Tulos saadaan vertaamalla, kuinka politiikan voimaantulovuonna yli 54-vuotiaiden työllistyminen muuttui suhteessa nuorempiin (erotusten erotukset). Tämä vertailu tehdään yli ja alle 2 000 euroa ansaitsevien ryhmien välillä ja katsotaan kuinka nämä ryhmät eroavat (kolmas erotus). He eivät löydä tilastollisesti merkitsevää vaikutusta.

Lisäksi he tarkastelevat samankaltaisella metodilla yksityisen sektorin työntekijöiden kohdalla, kuinka matalapalkkatuki vaikuttaa työpaikkojen säilymiseen, palkkoihin sekä työtunteihin. Tulokseksi tutkijat saivat, että matalapalkkatuki ei lisännyt työllisyyttä tuen kohderyhmässä. Se kuitenkin vaikutti siten, että osa osa-aikaisista työntekijöistä siirtyi täysiaikaisiksi. Kuukausipalkkojen todettiin nousseen, mutta tuntipalkkojen laskeneen.

Huttunen ym. (2013) esittävät kokeilun merkityksettömien tulosten johtuvan joko tuen liian pienestä koosta, kysynnän joustamattomuudesta tai siitä, että vanhempien työntekijöiden on vaikea pysyä työllistettyinä. He eivät kuitenkaan pidä saatua tulosta universaalina argumenttina matalapalkkatukia vastaan.

Myös Karikallio ja Volk (2009) ovat tutkineet matalapalkkakokeilun vaikutuksia työllisyyteen. He saavat tuloksia, joiden mukaan kokeilu olisi parantanut työllisyysastetta. Karikallion ja Volkin menetelmät tosin vaikuttavat puutteellisilta. Huttunen, Pirttilä ja Uusitalo (2010) kritisoivatkin voimakkaasti Karikallion ja Volkin tutkimusta. He toteavat, että havaitut tulokset johtuvat ainakin osittain käänteisestä kausaliteetista eli siitä, että selitettävä tekijä vaikuttaa-kin selittävään tekijään, eikä päinvastoin. Lisäksi koe- ja verrokkiryhmät ovat Huttusen, Pirttilän ja Uusitalon mukaan väärin muodostettu. Karikallio ja Volk muun muassa vertaavat matalapalkkatukea saaneita siihen oikeutettuihin, jotka eivät ole sitä hakeneet. Nämä kaksi ryhmää eivät luonnollisesti ole vertailukelpoisia, sillä ryhmät ovat varmasti erittäin valikoituneita. Vaikuttaisi siis siltä, että Karikallion ja Volkin (2009) tulokset eivät kestä kriittistä tarkastelua.

## 2.3 Kotitalousvähennyksen työllisyysvaikutukset

Niilola, Valtakari ja Kuosa (2005) ovat arvioineet nykymuodossaan vuonna 2001 alkaneen, jo vuonna 1997 käynnistyneen kotitalousvähennyksen vaikutuksia työllisyyteen. Vähennyksen maksimitaso on ollut näinä vuosina 845–3000 euroa. Tällä hetkellä se on 2000 euroa. Sitä saa 45 prosenttia maksetusta palvelusta. He arvioivat, että ”työpaikkoja syntyi kotitalousvähennyksen myötävaikutuksesta noin 2 000 henkilötyövuoden verran”. He toteavat arvionsa työllisyysvaikutuksista olevan huomattavasti matalammat kuin mitä julkisuudessa on arvioitu. Matala luku johtuu siitä, että vain pieni osa kotitalousvähennyksestä on kohdentunut työvoimavaltaisiin siivous- ja hoivapalveluihin.

Uusitalo (2005) kuitenkin kritisoi Niilolan, Valtakarin ja Kuosan käyttämiä menetelmiä. Uusitalo toteaa, että ”virhe johtuu siitä, että tutkijat unohtavat verovähennyksen vaikutuksen hintoihin ja ohittavat oman kyselyaineistonsa ja verottajan tilastojen väliset ristiriidat.” Verovähennyksen vaikutukset hintoihin tarkoittavat tässä tapauksessa sitä, että verovähennys on voinut näkyä täysimääräisenä korkeampina hintoina tai lisääntyneinä työpaikkoina tai mitä vain siltä väliltä. Palveluiden tarjonnan hintajousto määrittää sen kuinka lisääntynyt kysyntä näkyy hinnoissa ja työpaikoissa.

Kotitalousvähennyksen vaikutuksia pitäisikin tutkia työllisyysaineiston avulla käyttäen hyväksi politiikan muutosta vuonna 2001 tai sitä edeltävää kokeilukautta, kuten Uusitalo toteaa. Olennaista on siis politiikan muutoksen kanssa samaan aikaan tapahtunut työllisyyden muutos. Pitkän aikavälin vaikutuksia on sitäkin vaikeampi arvioida. Luultavasti olisi välttämätöntä tukeutua teoreettisempaan lähestymistapaan. Nyt annetut arviot ovat riittämättömiä, emmekä Niilolan, Valtakarin ja Kuosan tutkimuksen perusteella voi oikeastaan sanoa juuri mitään kokeilun vaikutuksista. Valtakari ja Niilola (2005) myös vastaavat Uusitalon kritiikkiin, mutta eivät kykene antamaan lisäuskottavuutta omalle arviolleen. Uusitalon kritiikistä huolimatta Niilola ja Valtakari (2006) jatkavat samalla menetelmällä seuraavassa tutkimuksessaan. Lisäksi he vertailevat kansainvälisiä malleja.

Tuovinen (2007) on tarkastellut kotitalousvähennyksen vaikutuksia työllisyyteen perustuen kotitalouskyselyyn. Tuovinen tyytyy toteamaan, että työllisyysvaikutukset riippuvat monesta tekijästä, muun muassa työn tarjonnan joustoista. Siksi niitä on erittäin vaikea arvioida. Häkkinen Skans (2011) on tarkastellut verovähennysten käyttöä Suomessa ja Ruotsissa. Eräs havainto on, että rikkaat kotitaloudet käyttävät Suomessa kotitalousvähennystä odotetusti enemmän kuin köyhemmät. Tämän tyyppiset uudistusten tulonjakovaikutukset jäävät turhan usein kokonaan huomiotta. Jakaumavaikutukset ovat kuitenkin tärkeitä arvioidessa uudistus-

ten vaikutuksia kokonaishyvinvointiin. Häkkinen Skans (2011) myös peräänkuuluttaa parempia tilastoja kotitalousvähennyksen kausaalisten vaikutusten arviointia varten.

## 2.4 Lapin ja Kainuun alueellinen sosiaaliturvamaksuvapautus

Korkeamäki ja Uusitalo (2008) sekä Korkeamäki (2011) ovat analysoineet Lapin ja Kainuun yritysten alueellisen sosiaaliturvamaksuvapautuksen vaikutusta työllisyyteen, palkkasummaan ja voittoihin. Lisäksi he ovat tarkastelleet näissä yrityksissä työskennelleiden tuntipalkkoja. Määräaikainen alueellinen kokeilu toteutettiin vuosina 2003–2005, minkä jälkeen sitä jatkettiin vuoteen 2009 ja uudestaan 2012 asti. Sosiaaliturvamaksuja pudotettiin siten, että vaikutus oli noin 3–6 prosenttia yritysten palkkasummasta.

Molemmat tutkimukset toteutettiin vertailemalla kokeilualueiden yrityksiä vastaavien verrokialueiden yrityksiin. Tulokseksi Korkeamäki ja Uusitalo (2008) saivat, että kokeilulla ei ollut vaikutusta työllisyyteen. Tuntipalkat nousivat Lapissa, mutta laskivat Kainuussa siten, että yhteisvaikutus oli nolla. Korkeamäki ja Uusitalo saivat tulokseksi 0–4 prosenttia palkkojen nousun palvelualoilla ja tilastollisesti ei-merkittävää vaikutuksen teollisuudessa. Positiivinen tulos kuitenkin johtui siitä, että he tutkivat vain Lapin kokeilua. Kainuun kokeilun mukaan ottaminen antoi Korkeamäen (2011) tutkimuksessa yhteisvaikutukseksi sen, että kokeilu ei vaikuttanut palkkoihin eikä työllisyyteen.<sup>2</sup>

**Taulukko 1** Yhteenveto työn kysyntään kohdistetuista uudistuksista.

Reformi	Kesto	Uudistuksen koko	Tulemat			Lähde
			Palkat	Työllisyys (tunnit)	Yritysten voitot	
Nuorten vähimmäispalkkojen alennus	Tilapäinen: 1993–1995	N. 20 % alennus	~0	0	..	Böckerman ja Uusitalo (2009)
Työnantajille suunnattu ikään-tyneiden matala-palkkatuki	Tilapäinen: 2006–2010	Suurimmillaan 220€/kk/työntekijä, 16 % bruttopalkasta	tuntipalkat: -1.3– -2.5 %	0, mutta pieni positiivinen efekti työtunneissa yli 58-vuotiaille	..	Huttunen, Pirttilä ja Uusitalo (2013)
Kotitalousvähennys	Kokeilu 1997–2000, Pysyvä 2001–	845€–3 000€, vähennys-%: 40–60. Nykyään 2 000€, 45 %.	..	..	..	Uusitalo (2005) [Niilola, Valtakari (2005), Niilola, Valtakari ja Kuosa (2006)]
Lapin ja Kainuun alueellinen sosiaaliturvamaksuvapautus	Tilapäinen 2003–2005, jatkettu 2006–2009, jatkettu 2010–2012	3–6 % sosiaaliturvamaksujen pudotus	Kork. (2011): 0, U & K (2008) : 0–4% (palvelu-aloilla), 0 (teollisuus)	0	0	Korkeamäki ja Uusitalo (2008), Korkeamäki (2011)

*Selitys: .. tarkoittaa, että kyseisen muuttujan suhteen ei ole löydetty uskottavia tuloksia.*

<sup>2</sup> Bennmarker ym. (2009) tutkivat vastaavaa uudistusta Ruotsissa. He saavat tulokseksi, että uudistuksella ei ole ollut merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Böhm ja Lind (1993) saavat vastaavan tuloksen samankaltaisesta Ruotsissa 1980-luvulla toteutetusta uudistuksesta.

### 3 TULO- JA TYÖTTÖMYYSLOUKUT

Matalapalkkaisen työn tarjontaan liittyvät olennaisesti tuloloukut, eli tilanteet, joissa työttömän ei kannata ottaa työtä vastaan, koska käytettävissä olevat tulot lisääntyvät kovin vähän. Työn vastaanottamisen taloudellista kannattavuutta työn ulkopuolella olevalle mitataan työllistymisveroasteen avulla. Työllistymisveroaste tarkoittaa saatujen ja maksettujen tulonsiirtojen muutoksen erotusta suhteutettuna bruttopalkkaan työttömän siirtyessä töihin. Jos  $\tau_u = t_u - b_u$  on työttömän maksamat nettotulonsiirrot,  $\tau_l = t_l - b_l$  on työntekijän maksamat nettotulonsiirrot,  $w$  on bruttopalkka,  $n_u = -t_u + b_u$  on työttömän käytettävissä olevat tulot,  $n_l = w - t_l + b_l$  on työntekijän käytettävissä olevat tulot ja  $\tau_{\Delta l}$  on työllistymisveroaste, niin

$$\tau_{\Delta l} = \frac{\tau_l - \tau_u}{w} = \frac{t_l - b_l - (t_u - b_u)}{w} = \frac{w - n_l + n_u}{w} = 1 - \frac{n_l - n_u}{w}.$$

Viimeinen lauseke on eräs käytännöllinen tapa määritellä työllistymisveroaste laskemalla se funktiona työllistymisen aiheuttamasta käytettävissä olevien tulojen bruttopalkkaan suhteutusta kasvusta. Kun työllistymisveroaste on korkea, tilannetta kutsutaan nimellä työttömyysloukku.

Käsite efektiivinen rajaveroaste kuvaa työllisen lisätyöstä maksamien tulonsiirtojen ja menetämien etuuksien suhteellista määrää. Jos lisätyön tekeminen ei taloudellisesti kannata, tilannetta kutsutaan nimellä tuloloukku.

Suomessa on tehty laskelmia tällaisten tilanteiden yleisyydestä ja merkityksestä. Honkanen, Jäntti ja Pirttilä (2007) ovat käyttäneet mikrosimulointitekniikkaa koko talouden tasolla. Käytössä ollut JUTTA-malli on staattinen vero- ja tulonsiirtomalli, joka perustuu Tilastokeskuksen keräämään tulonjakoaaineistoon. Aineistosta on poimittu ne henkilöt, joilla on ollut työttömyysturvaetuuksia vuoden aikana. Näille henkilöille lasketaan koko vuoden työttömyystuet työttömyyskuukausia hyväksi käyttäen. Vertailuvaihtoehdossa työttömät muutetaan koko vuodeksi työllisiksi käyttämällä hyväksi laskettua hypoteettista palkkaa, joka määritetään palkkaregression avulla. Saadut tulokset riippuvat luonnollisesti siksi myös siitä, mitä työttömien oletetaan ansaitsevan töissä käydessään eli miten palkkaregressio toteutetaan.

Honkanen ym. (2007) saavat tulokseksi, että vuonna 2004 noin 17 prosenttia kaikista työttömiksi määritellyistä olisi saanut työllistymisestä alle 20 prosenttia lisätuloja. Tällä mittarilla työttömyysloukussa olisi ollut noin 50 000 työtöntä. Vajaa 4 prosenttia ei olisi hyötynyt työllistymisestä rahallisesti lainkaan. Vuonna 1995 noin 31 prosenttia on ollut työttömyysloukussa. Lapsiperheillä ja erityisesti yksinhuoltajilla loukut olivat suurimmat.

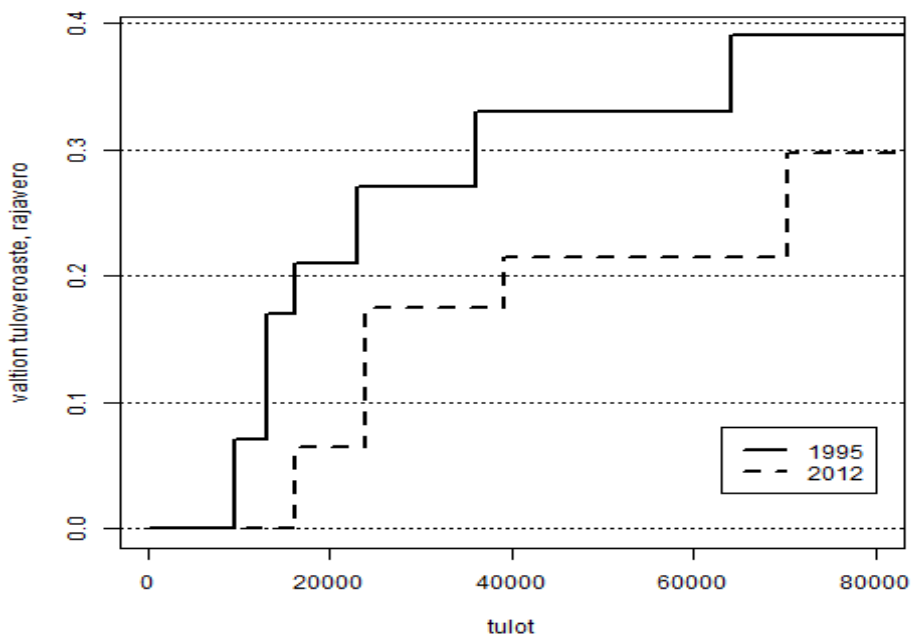
Työllistymisveroasteet olivat tippuneet vuoden 1995 lainsäädännön 72 prosentista vuoden 2004 64 prosenttiin. Eroa on siis 8 prosenttiyksikköä. Honkanen, Jäntti ja Pirttilä (2007) listaavat laajalti muutoksia, joita on tehty 1990-luvulta lähtien vuoteen 2006 mennessä. Veropolitiikan muutos vaikuttaisi olleen suurin yksittäinen tekijä eron takana. Lisäksi työttömyysturvaa on heikennetty 1990-luvun alun lamavuosien aikana ja jälkeen. Ansiotaso on siis noussut selvästi työttömyysturvaa nopeammin. Vuoden 1997 kannustinloukkupaketissa loivennettiin työmarkkinatuen tarveharkintaa ja sovitellun päivärahan laskukaavaa. Tätä tarveharkintaa lievennettiin lisää vuonna 2000. Muitakin pieniä tarkistuksia on tehty. Asumistuen taso on vaihdellut, mutta asumistuen normivuokrat ovat kehittyneet vuokrien yleistä nousua hitaammin. Lainsäädännöstä voidaan johtaa laskennallinen vähimmäisturva, johon

vuokralla asuvan suomalaisen kotitalouden katsotaan olevan oikeutettu. Tämä taso on reaalisesti laskenut 1990-luvulta.

Verotuksen puolelta rajaveroasteita on pudotettu kautta linjan. Valtion tuloveroasteikot on kuvattu vuoden 2012 euroissa kuviossa 4. Lisäksi ansiotulovähennyksen laajentaminen on tuona ajanjaksona lisännyt työn teon kannustavuutta, sillä se tehdään työtuloista, mutta ei sosiaalietuuksista. Vuonna 2006 otettiin käyttöön valtionverotuksen ansiotulovähennys. Honkanen ym. (2007) toteavatkin, että ”ansiotulovähennyksen kasvattaminen on 2000-luvulla muuttanut palkkatulon sosiaalietuja edullisemmin verotetuksi, kun 1990-luvun lopulla tilanne oli toisinpäin.” VATT-työryhmä (2013) on arvioinut vuoden 2012 verotuksen ja sosiaaliturvan vaikutuksia työllisyyteen. He ovat tehneet arvionsa TUJA-mikrosimulointimallin ja VATT:n yleisen tasapainon mallin avulla. He toteavat, että työllistymisveroasteet ovat hieman nousseet vuonna 2012, mikä vähentää heidän arvionsa mukaan työllisten määrää noin 0,24 prosenttia. He kuitenkin varoittavat, että nämä arviot ovat herkkiä tehdyille oletuksille.

Ansiotulovähennysten muutosten kausaalivaikutusten arviointia ei ole tehty, sillä on vaikea muodostaa luontevaa tutkimusasetelmaa, jolla saisi luotettavia vaikutusarvioita. Jatkossa kun vastaavia veromuutoksia tehdään, ne kannattaisi suunnitella siten, että vaikuttavuuden arviointi olisi mahdollista.

**Kuvio 4** Valtion tuloveroasteikot vuosina 1995 ja 2012. Vuoden 1995 asteikko on esitetty vuoden 2012 euroissa.



Efektiiviset rajaveroasteet tulojen pienelle lisäykselle ovat Honkasen, Jäntin ja Pirttilän mukaan 40–60 prosenttia. Runsaat 5 prosenttia tulonsaajista oli vuonna 2004 kirjoittajien laskujen mukaan tuloloukussa, joksi oli tässä yhteydessä määritelty yli 90 prosentin efektiivinen rajaveroaste. Honkasen ym. (2007) mukaan ”tuloloukut eivät enää ole työssäkäyvien ongelma”. He perustelevat väitettä sekä omien simulaatioidensa tuloksilla, että kansainvälisessä kirjallisuudessa (Blundell & MaCurdy 1999) olevalla havainnolla, että työntuntitarjonnan jousto nettopalkan suhteen ei juuri tilastollisesti eroa nollasta. Toisaalta kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että työllistymisveroaste vaikuttaa merkittävästi työmarkkinoille osallistumiseen (Kleven & Kreiner 2005).

Hakola-Uusitalo ym. (2007) ovat päivittäneet Honkasen Jäntin ja Pirttilän laskelmia vuoden 2007 lainsäädäntöön, käyttäen vuoden 2004 tilastoaineistoa. Heidän laskelmiensa mukaan vuoden 2004 työllistymisveroasteen 64 prosentin taso oli tippunut pari prosenttiyksikköä noin 62 prosenttiin. Hakola-Uusitalo ym. (2007) rakentavat erilaisia kontrafaktuaalisia veromalleja ja simuloivat niiden mahdollisen vaikutuksen työllistymisveroasteisiin. Esimerkiksi niin sanotussa ”laajassa kannustinpaketissa” he pyrkivät simuloimaan usean politiikkamuutoksen vaikutuksia työllistymis- ja rajaveroasteeseen. He tekivät seuraavat muutokset:<sup>3</sup>

- työmarkkinatuen tarvehankinnan poisto
- lasten päivähoitomaksujen tulosidonnaisuuden vähennys
- kunnallisen ansiotulovähennyksen enimmäisrajan kasvatus
- sovitellun päivärahaan 200 euron suojaosuus
- asumistuen tulosidonnaisuuden lievennys
- toimeentulossa etuoikeutetun työtulon kasvatus
- asumistuen perusomavastuutaulukon korvaaminen 20 prosentin lineaarisella asteikolla
- lapsilisän korotus 10 eurolla per lapsi

Erityisesti he keskittyvät pienituloisten lapsiperheiden sosiaaliturvaan ja verotukseen. Paketin kustannukseksi he arvioivat noin 570 miljoonaa euroa. Sen vaikutukset työllistymisveroasteeseen ovat marginaalisia, noin puoli prosenttiyksikköä. Paketti tosin kohdistettiin erityisesti työttömyysloukussa oleviin pudottaen näiden määrän noin 15 prosentista noin 12 prosenttiin.

Kärkkäinen (2011) päivittää työllistymisveroastelaskelmat vuoden 2010 lainsäädännölle vuoden 2006 aineistoa käyttäen. Työllistymisveroasteeksi hän sai hieman yli 60 prosenttia. Noin 15 prosenttia työttömistä oli työttömyysloukussa. Kärkkäinen keskittyy erityisesti sovitetulla työttömyysetuudella tehdyn puolipäivätyön vastaanottamisen työllistymisveroasteiden tarkasteluun. Sovitellun puolipäivätyön työllistymisveroasteet olivat hieman korkeampia kuin täyspäiväisen työn. Sovitettu päiväraha pudotti työllistymisveroastetta merkittävästi. Puolipäivätyöstä täyspäiväiseen työhön työllistymisen veroasteen arvio vaihtelee suuresti riippuen siitä, minkälaista oletusta täyspäiväisen työn palkasta käyttää. Kärkkäisen tulokset eivät ole yksiselitteisiä sen suhteen, mikä puolipäivätyön tekemisen vaikutus on kokopäivätyön kannustimien vastaanottamiselle.

Simulaatioiden tuloksena vaikuttaa siltä, että Suomessa on onnistuttu merkittävästi pudottaamaan työllistymisveroasteita 1990-luvun puolivälin tilanteesta. Vaikuttaisi myös siltä, että ilmeisimmät uudistukset on jo tehty. Nykyään työttömyysloukut ovat tiettyjen kotitaloustyyppien kuten yksinhuoltajien erityinen ongelma.

Honkanen ym. (2007) tekevät joitakin karkeita arvioita siitä, kuinka työllisyysveroasteen laskeminen vaikuttaisi työllisyysasteeseen. Työn tarjonta reagoi työllistymisveroasteen muutokseen työllistymisjouston mukaisesti. Työllistymisjousto tarkoittaa työn tarjonnan suhteellista muutosta työstä käteen jäävän osuuden muuttuessa. Esimerkiksi Honkasen ym. (2007) laskeman vuoden 2004 työllistymisveroasteen 0,64 mukaan käytettävissä oleva tulo kasvaisi prosentin työllistymisveroasteen alenemisesta  $\frac{1}{36} \approx 2,8$  prosenttia. Honkasen ym. (2007) käyttämän 0,2 prosentin työllisyysjouston mukaan työn tarjonta kasvaisi siis työllistymisveroasteen prosentin muutoksesta noin 0,5 prosenttia. Jos työn kysyntäjousto on 1, niin työllistymisveroasteen yhden prosenttiyksikön alennus nostaisi työllisyyttä noin 0,25 prosenttia, sillä vaikutus osuu puoliksi palkkoihin ja puoliksi työllisyyteen.

---

<sup>3</sup> Yksityiskohtaisempia määrittelyjä varten katso Hakola-Uusitalo ym. (2007).

Yksinhuoltajat kohtaavat jopa yli 90 prosentin työllistymisveroasteita. Jos työllistymisveroaste on tuo 90 prosenttia, niin työllistymisveroasteen yhden prosenttiyksikön alennus nostaisi työllisyyttä noin prosentin samalla työn kysyntäjoustolla. Honkasen ym. (2007) mukaan matalapalkkaisilla työntekijöillä on tavallista korkeampi työllisyysjousto, jopa 1. Tällöin prosentin työllistymisveroasteen yhden prosenttiyksikön alennus nostaisi työllisyyttä tässä ryhmässä jopa 5 prosenttia.

Todellisuudessa työllistymispäätös sisältää paljon muutakin kuin pelkän työllistymisveroasteen, sillä päätös voidaan tehdä esimerkiksi pitkä aikaväli huomioiden. Holm ja Kyyrä (1997) ovat todenneet, että useat henkilöt työllistyvät, vaikka heidän työllistymisveroasteensa olisivat yli 100 prosenttia.

Kyyrä (2008) on tutkinut sovitettujen päivärahajaksojen vaikutuksia kokoaikaiseen työllistymiseen empiirisellä ekonometrisellä menetelmällä. Hän sai tulokseksi, että lyhytaikainen kokoaikainen työ lisäsi työllistymistä. Osa-aikatyö sovitetulla päivärahalla ei antanut yksiselitteistä vaikutusta kokoaikaiseen työhön työllistymiselle.

Laitila ja Viitamäki (2009) ovat laskeneet esimerkkikotitalouksille efektiivisiä rajaveroasteita. He eivät kuitenkaan laske työllistymisveroasteita. Laine ja Uusitalo (2001) tutkivat vuosien 1996–1998 kannustinloukku-uudistuksen vaikutuksia työllisyyteen. Uudistuksessa lisättiin päivähoitoikäisten lasten vanhempien kannustimia tehdä töitä, vähentämällä päivähoitomaksujen tulosidonnaisuutta. Laineen ja Uusitalon estimaattien mukaan uudistus johti noin 30 000 henkilötyövuoden kasvuun.

**Taulukko 2** Yhteenveto JUTTA-simulaatiomallilla saaduista työttömyys- ja tuloloukkulaskelmista, työllistymisveroasteista sekä simuloidusta kannustinpaketista.

<b>Muuttuja</b>	Työllistymisveroaste	Työttömyysloukku (= yli 80 % työllistymisveroaste)	Tuloloukku (= yli 90 % efektiivinen rajaveroaste)	Simuloitu "laaja kannustinpaketti", kustannus 570 milj. euroa
<b>Estimaatti</b>	2010: n. 60 % 2007: n. 62 % 2004: n. 64 % 2000: n. 67 % 1995: n. 72 %	2010: n. 15 % 2007: n. 15 % 2004: n. 17 % 1995: n. 31 %	2004: 5 %	2007: työttömyysloukku: 15 % -> 12 %, Työllistymisveroaste: n. puolen prosentin pudotus
<b>Huomioita</b>	Yksinhuoltajilla korkein, 75 % vuonna 2010.	Vajaa 4 % ei olisi hyötynyt työllistymisestä rahallisesti lainkaan 2004.	Honkanen ym. (2007): "Tuloloukut eivät enää ole työssäkäyvien ongelma."	Kohdistettiin erityisesti työttömyysloukussa oleviin.
	Jos lasketaan jo työssä olevien palkkojen perusteella, vuonna 2004 55 %.		Tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että työntuntitarjonnan palkkajousto ~0.	

Lähde: Honkanen ym. (2007), Hakola-Uusitalo ym. (2007), Kärkkäinen (2011).

## 4 ESIMERKKILASKELMAT TYÖLLISTYMISSVEROASTEISTA

Edellisessä luvussa kuvattujen simulaatiolaskelmien perusteella vaikuttaa siltä, että tiettyjen perhetyyppien työllistymisveroasteet ovat edelleen Suomessa sellaisella tasolla, että syntyy työttömyysloukkuja. Tässä luvussa kuvataan JUTTA-mallin esimerkkiperhesovelluksella laskettuja työllistymisveroasteita sekä työllistymisestä koituvia käytettävissä olevien tulojen lisäyksiä kolmelle eri esimerkkiperhetypille vuoden 2012 lainsäädännöllä.<sup>4</sup> Laskelmissa on pyritty käyttämään JUTTA-mallin oletusarvoja eri muuttujille.

Kaikissa perhetyypeissä käsitellään vuokralla asuvan pienipalkkaisen työntekijän tilannetta vertaamalla työttömän työmarkkinatuesta saatua käytettävissä olevaa tuloa eri palkkatasoilla saatuun käytettävissä olevaan tuloon.<sup>5</sup> Ensimmäinen perhetyyppi on yksinasuva henkilö. Henkilö asuu 40 neliön vuokra-asunnossa 12,28 euron neliövuokralla. Työttömänä hänen JUTTA-mallin laskemat käytettävissä olevat tulonsa ovat noin 952 euroa sisältäen noin 23 euroa toimeentulotukea ja 363 euroa asumistukea.<sup>6</sup>

Toinen perhetyyppi on kaksilapsinen yksinhuoltajaperhe, joka asuu 80 neliön vuokra-asunnossa 12,28 euron vuokralla. Työttömänä hänen käytettävissä olevat tulonsa ovat noin 2 329 euroa sisältäen 0 euroa toimeentulotukea, 1 031 euroa asumistukea, 296 euroa elatus-tukea sekä 316 euroa lapsilisä.

Kolmas perhetyyppi on kaksilapsinen perhe, jossa on kaksi aikuista. Toinen aikuisista on työttömänä työmarkkinatuella. Laskelmissa lasketaan, mitä tapahtuu, kun toinen vanhemmista siirtyy työmarkkinatuelta työlliseksi. Työlliselle vanhemmalle oletetaan tulevan noin 52 euroa tulonhankkimisvähennyksiä kuussa. Vuokrataso heidän 90 neliön asunnossaan on 11,45 euroa. Työttömänä heidän käytettävissä olevat tulonsa ovat noin 2 372 euroa sisältäen 139 euroa toimeentulotukea, 640 euroa asumistukea sekä 219 euroa lapsilisä.

Kuvioihin 5 ja 6 kerätyistä laskelmista huomataan, että aiemman kirjallisuuden tulosten mukaisesti matalapalkkaiset yksinhuoltajat kohtaavat erittäin korkeat työllistymisveroasteet ja ovat siis työttömyysloukussa. Matalimmalla lasketulla, 1 260 euron<sup>7</sup> palkalla työllistymisveroaste nousee itse asiassa yli sadan. Syy korkeaan työllistymisveroasteeseen on se, että työllistyessään työtön yksinhuoltaja menettää sekä työttömyysturvansa, että suuren osan asumistukeaan. Esimerkiksi 1 260 euron palkalle siirryttäessä asumistuki vähenee noin 400 eurolla. Myös absoluuttisesti laskettuna täysipäiväinen työllisyys tuottaa esimerkkipalkkatasoilla yksinhuoltajalle melko pieniä, alle 300 euron korotuksia kuukauden käytettävissä oleviin tuloihin.

Tilanne on hyvin samankaltainen kahden työttömän vanhemman kaksilapsisessa perheessä. Molempien vanhempien ollessa työttömiä, he molemmat kohtaavat työttömyysloukun. Toisen vanhemman siirtyessä pienipalkkaiseksi työntekijäksi työllistymisveroasteet kohoavat yli 80 prosentin. Absoluuttisesti käytettävissä olevan tulon lisäykset ovat hieman yksinhuoltajaperhettä korkeampia, ennen kaikkea aivan pienimmillä tulotasoilla.

<sup>4</sup> Suomessa oli Tilastokeskuksen mukaan noin 460 000 kahden vanhemman lapsiperhettä, noin 120 000 yhden vanhemman lapsiperhettä sekä 1 050 000 yhden henkilön kotitaloutta vuonna 2011. Esimerkkiperheet ovat relevantteja sekä työssäkäyville matalapalkkaisille, että työttömille matalapalkkaisille, sillä molemmat kohtaavat nämä työllistymisveroasteet tehdessään päätöksiä työllisyyden ja työttömyyden välillä.

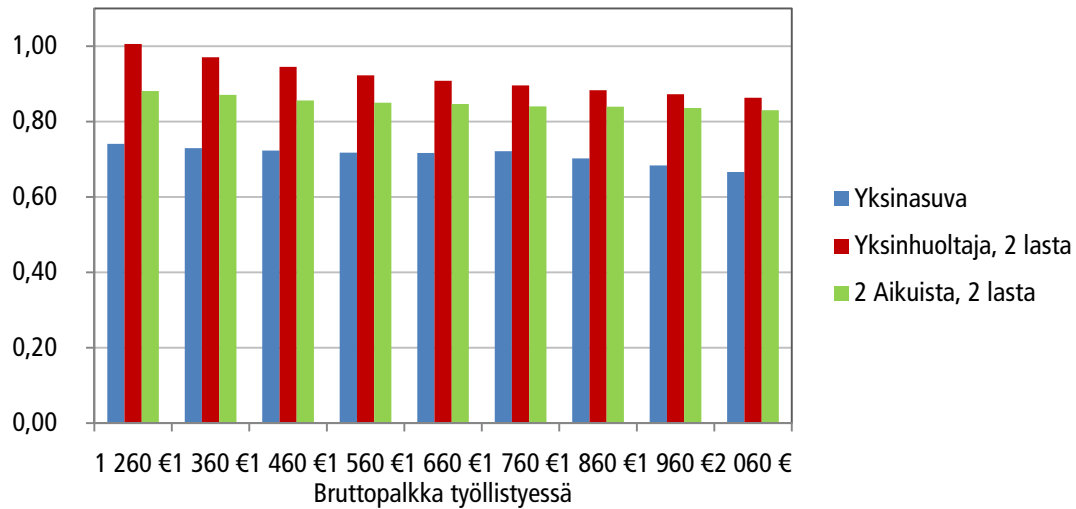
<sup>5</sup> Perheille yhteinen oletus on, että ay-maksut ovat 0,8 % vuosituloista. Työmatkakulut ovat 200 euroa vuodessa, mikä on JUTTA-mallin oletusarvo.

<sup>6</sup> Tässä esitetään joitakin olennaisimpia kunkin kotitaloustyyppin käytettävissä olevien tulojen komponenteista.

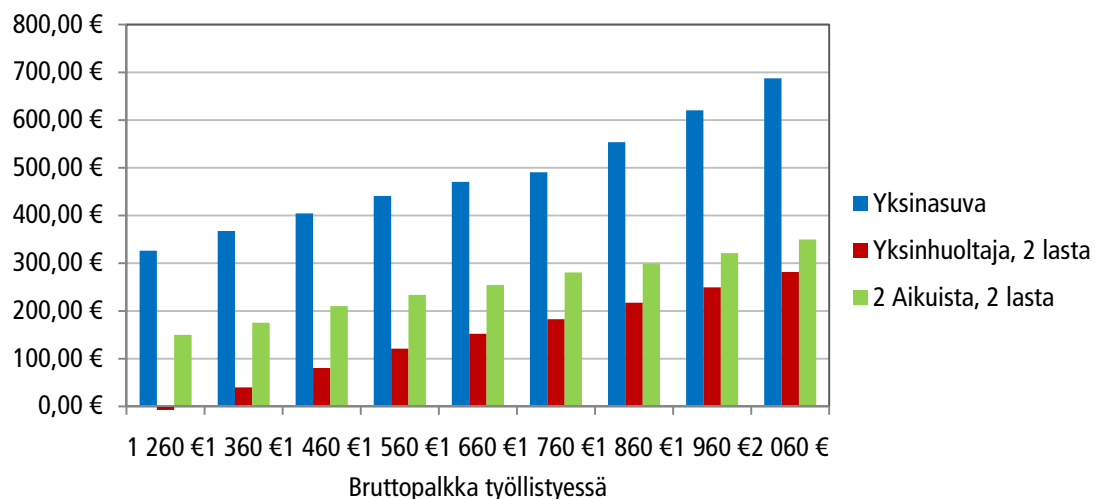
<sup>7</sup> Esimerkiksi siivoojien alin taulukkopalkka oli lähellä tätä tasoa vuonna 2012.



**Kuvio 5** Työllistymisveroasteita työmarkkinatueltä siirryttäessä työlliseksi eri kuukausipalkkatasoilla.



**Kuvio 6** Käytettävissä olevien tulojen muutoksia työmarkkinatueltä siirryttäessä työlliseksi eri kuukausipalkkatasoilla.



## 5 YHTEENVETO JA KESKUSTELUA

Tässä raportissa on tarkasteltu työn kysynnän ja tarjonnan muutoksia Suomessa eri politiikkaratkaisuihin ja -kokeiluihin perustuen viimeisten noin kahdenkymmenen vuoden aikana. Tutkimuskirjallisuus osoittaa, että matalapalkkatyön kysyntään kohdistetuilla uudistuksilla ei ole ollut tutkimuksissa havaittavaa vaikutusta työllisyyteen tai palkkoihin, vaikka työvoimakustannuksia on onnistuttu pienentämään merkittävästi työnantajille kohdistetuilla uudistuksilla. Yhteistä luotettavasti tutkituille uudistuksille oli niiden tilapäisyys. Saattaa olla, että uudistukset olivat yksinkertaisesti liian lyhytkestoisia ja/tai liian pieniä, jotta niiden vaikutukset näkyisivät. Tutkimuskirjallisuus ei pysty antamaan tarkkaa vastausta siihen, miksi tulokset eivät ole tämän vahvempia. Eräs mahdollinen hypoteesi on, että työvoimakustannusten alenukset kasvattavat ainoastaan työntekijöiden palkkoja ja yritysten voittoja, mutta eivät lainkaan paranna työllisyyttä. Koko kuvan ymmärrys vaatisi jatkotyötä.

Työn tarjonnan kannustimia on Suomessa 1990-luvun puolivälistä asti lisätty huomattavasti suurelle osalle palkansaaajia, kuten kirjallisuudessa on mikrosimulaatioiden avulla selvitetty. Tämä näkyy keskimääräisen työllistymisveroasteen tuntuvana vähenemisenä arvioidusta noin 72:sta 60:n prosenttiin vuosina 1995–2010. Tässä selvityksissä tehtyjen esimerkkilaskelmien avulla vahvistuu tutkimuskirjallisuuden havainto, että tietyissä perhetyypeissä, ennen kaikkea matalapalkkaisissa yksinhuoltajaperheissä, työllistymisveroasteet ovat edelleen huomattavan korkealla tasolla asettaen nämä perhetypit työttömyysloukkuun. Koska simulaatioiden ja kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden tulokset viittaisivat siihen, että efektiiviset rajaveroasteet ovat pienempi ongelma kuin työllistymisveroasteet, nämä korkeimmat työllistymisveroasteet nousevat veropolitiikan merkittäväksi haasteeksi jatkossa.

Tämän raportin tarkoitus on osaltaan yhdistää akateeminen tutkimus ja politiikka. Kunnollinen, vertaisarvioitu tutkimus kuuluu ideaalilanteessa politiikkakokeilujen ja -muutosten yhteyteen olennaisena osana kokonaisuutta. Poliittikamuutoksilla on merkitystä vain oikein suunniteltuna ja arvioituna, jotta voimme kerätä ymmärrystä oikeasta politiikasta uudistusten jatkokehittelyyn. Isossa-Britanniassa monen uuden hallituksen ohjelman budjetista 10 prosenttia on allokoitu ohjelman vaikuttavuuden arviointiin (Meadows & Metcalf 2003). Yksi osa politiikkaohjelmia tulisi ehdottomasti aina olla ohjelman suunnitteleminen siten, että voidaan tutkia sen kausaalivaikutuksia toivottuun lopputulemaan. Lisäksi vaikuttavuuden arviointi tulisi tehdä mahdollisimman nopeasti, jotta sen tulokset toimisivat tukena julkisessa keskustelussa ja talouspolitiikan valmistelussa. Luonnollisesti myös vanhemmista uudistuksista kerätty empiirinen tietämys tulisi ottaa huomioon tämän päivän politiikassa.

## 6 KIRJALLISUUS

Bennmarker H., Mellander, E. & Öckert, B. (2009): Do regional payroll tax reductions boost employment? *Labour Economics*, 16, 480–489.

Blundell, R. & MaCurdy, T. (1999): Labor supply: A review of alternative approaches. Teoksessa: Ashenfelter, O. & Card, D. (toim.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3, chapter 29. Amsterdam: North-Holland.

Bohm, P. & Lind, H. (1993): Policy evaluation quality – a quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden. *Regional Science and Urban Economics*, 23, 51–65.

Böckerman, P. & Uusitalo, R. (2009): Minimum wages and youth employment: Evidence from the Finnish retail trade sector. *British Journal of Industrial Relations*, 47, 388–405.

Card, D. & Krueger, A.B. (1995): *Myth and Measurement. The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton University Press.

Falk, A., Fehr, E. & Zehnder, C. (2006): Fairness perceptions and reservation wages – the behavioral effects of minimum wage laws. *Quarterly Journal of Economics*, 121, 1347–1381.

Hakola-Uusitalo, T., Honkanen, P., Jäntti, M., Mattsson, A., Pirttilä, J. & Tuovinen, M. (2007): Miten työnteke saadaan kannattamaan? Laskelmia sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten vaikutusta työllisyyteen ja tulonjakoon. Palkansaaajien tutkimuslaitos, työpapereita 235.

Holm, P. & Kyyrä, T. (1997): Tulojen vaikutus työmarkkinasiirtymiin. VATT-tutkimuksia 40, Helsinki.

Honkanen, P., Jäntti, M. & Pirttilä, J. (2007): Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2004. Teoksessa Sinko, P., Vihriälä, V. (toim.) *Rekrytointiongelmia, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus*, 2/2007 teoksessa Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 4. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

- Huttunen, K., J. Pirttilä & R. Uusitalo (2010): Matalapalkkatuki: hyvä idea, mutta ei toimi käytännössä. Työpoliittinen Aikakausikirja 1/2010.
- Huttunen, K., J. Pirttilä & R. Uusitalo (2013): The employment effects of low-wage subsidies. *Journal of Public Economics* 93, 49–60.
- Häkkinen Skans I. (2011): Kotitalouspalveluiden verovähennykset Suomessa ja Ruotsissa. VATT valmisteluraportit 11.
- Karikallio, H. & R. Volk (2009): Suomen matalapalkkatuen kohdentuminen ja työllisyysvaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 63/2009.
- Kleven, T. & Kreiner, C. (2005): Labor Supply Behavior and the Design of Tax and Transfer Policy. University of Copenhagen, julkaisematon käsikirjoitus.
- Kyyrä, T. (2008): Partial Unemployment Insurance Benefits and the Transition Rate to Regular Work. VATT-Keskustelualoitteita 440.
- Laine, V. & Uusitalo, R. (2001): Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. Tutkimuksia 74, VATT, Helsinki.
- Laitila, J. & Viitamäki, H. (2009): Työnteon taloudelliset kannustimet. Teoksessa Eerola, E., Kari, S., Pehkonen, J. (toim.): Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? VATT julkaisut 54.
- Lehtonen, V.-M., Puustinen, T. & Tuominen, P. (1983): Vuoden 1980 kalleustutkimus, Tilastokeskus, Tutkimuksia, No. 87.
- Kärkkäinen, O. (2011): Työn vastaanottamisen kannustimet Suomessa. Palkansaajien tutkimuslaitos, työpapereita 266.
- Meadows, P. & Metcalf, H. (2003): Special Issue on Policy Evaluation: Introduction. *National Institute Economic Review*, 186, 57-58.
- Neumark, D. & Wascher, W.L. (2008): Minimum Wages. The MIT Press.
- Niilola K. & Valtakari M. (2006): Kotitalousvähennys kotipalvelumarkkinoiden luojana ja työllisyyden lisääjänä, Työpoliittinen tutkimus, Työministeriö, Helsinki.
- Niilola K. & Valtakari M. ja Kuosa I. (2005): Kysyntälähtöinen työllistäminen ja kotitalousvähennys, Työpoliittinen tutkimus, Työministeriö, Helsinki.
- OECD (2006): OECD Economic Surveys: Finland. Paris: OECD.
- Saari, E. (1996): Joustoilla työtä? Työsopimuslain poikkeus ja sopimus nuorten työllistymisedellytysten parantamiseksi – helpottuiko pitkäaikaistyöttömien ja nuorten työhön pääsy? Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus No. 139.
- Tuovinen, M. (2007): Yksityiset kotityöpalvelut ja kotitalousvähennys. Valtionvarainministeriö.
- Uusitalo, R. (2005): Kasvattiko kotitalousvähennys todellakin työllisyyttä? Työpoliittinen aikakausikirja 2/2005.
- Valtakari M. & Niilola K. (2005): Vastinearviointitutkimustamme koskevaan Roope Uusitalon kommenttipuheenvuoroon. Työpoliittinen aikakausikirja 2/2005.
- VATT-työryhmä (2013): Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset – vuoden 2012 muutosten arviointia. VATT, muistiot 23.



## OSA 2

### Lisää matalapalkkatyötä

Osmo Soininvaara  
Juhana Vartiainen



Valtioneuvoston kanslia tilasi tammikuussa 2013 kirjoittajilta, kansanedustaja Osmo Soininvaaralta ja ylijohtaja Juhana Vartiaiselta, raportin siitä, miten Suomessa voitaisiin edistää matalapalkkaisten ja vähän koulutettujen työllisyyttä ja nostaa näiden ryhmien työllisyysastetta.

Luovutamme täten käsillä olevan raportin valtioneuvoston kanslian ja talousneuvoston käyttöön. Se sisältää ongelman kuvauksen, analyysia ja joukon konkreettisia toimenpideehdotuksia. Lyhyen määräajan vuoksi emme ole voineet selvittää ja analysoida kaikkia ehdotuksia ja ongelmia normaalin komitea- tai selvitysmiestyön perinpohjaisuudella. Kaikkia tietoja ja lähteitä ei ole siksi ehditty tarkistaa perinpohjaisesti eikä kaikkia argumentteja ole keskusteltu huolellisesti läpi. Emme rajoitetun aikamme puitteissa ole ehtineet laskea ehdotustemme vaikutuksia julkistalouteen. Siksi raporttiamme on luettava ideapaperina, jonka ajatukset ja huomiot toivottavasti ansaitsevat kritiikkiä, lisätutkimusta ja keskustelua.

Kiitämme keskusteluista ja avusta VATT:n tutkijoita Katariina Nilsson Hakkalaa ja Heikki Viitamäkeä, VATT:n johtavaa ekonomistia Kari Hämäläistä sekä Aarhusin yliopiston professoria Torben Andersenin ilman, että kukaan heistä tietenkään olisi vastuussa raporttimme ajatuksista ja mahdollisista heikkouksista.

Helsingissä, 1.3.2013

Osmo Soininvaara

Juhana Vartiainen



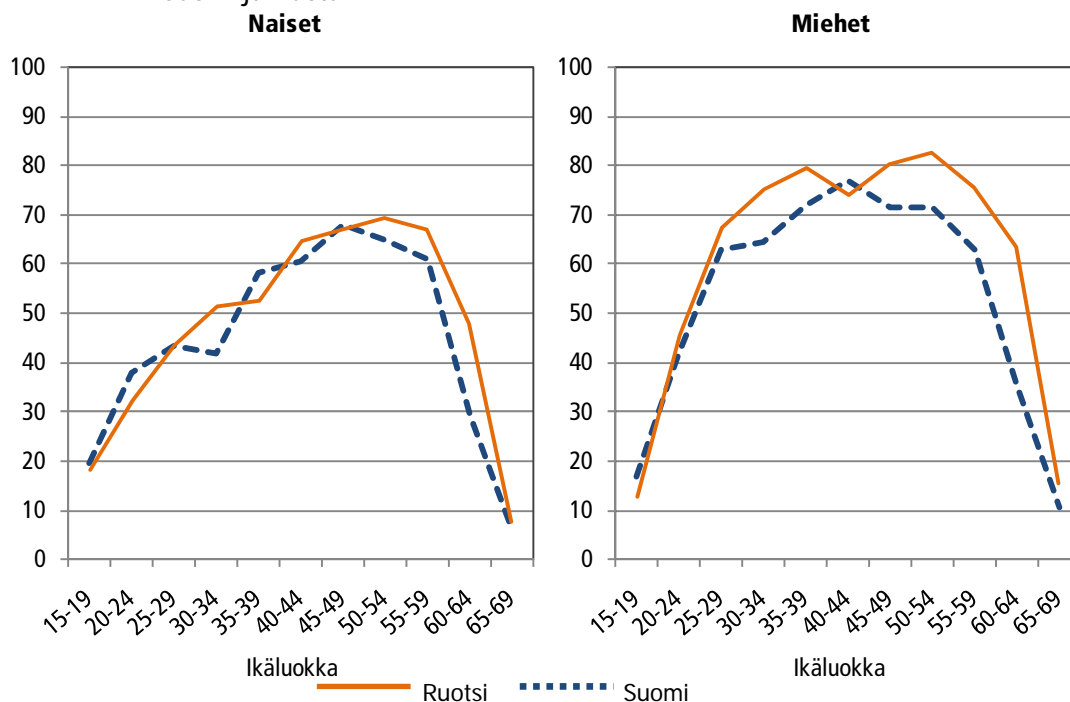


# 1 JOHDANTO: SUOMESTA PUUTTUU MATALAPALKKATYÖTÄ

Suomelle ja pohjoismaille yhteinen ongelma on lyhyen koulutuksen varassa olevien ihmisten alhainen työllisyysaste. Sen kääntöpuolena on matalapalkkaisten suhteellisen alhainen osuus kaikista työllisistä. Eurostatin vuotta 2010 koskevan tilaston mukaan vain 5,9 prosenttia Suomen palkansaajista oli luokiteltavissa matalapalkkaisiksi, kun matalapalkkaisuuden kriteerinä on, että tuntia kohti laskettu ansio on alle 2/3 kaikkien palkansaajien mediaanitunti-ansiosta. Suomen lukema oli EU:n toiseksi pienin, ja vain Ruotsissa vastaava osuus oli vielä alhaisempi (2,5 %).

Matalapalkkaisuus ei tietenkään ole mikään tavoite sinänsä. Matalapalkkatyön vähäisyys on kuitenkin ongelma juuri siksi, että perusasteen koulutuksen varassa olevien työllisyysaste on niin alhainen. Perusasteen koulutuksen miesten työllisyysaste on ollut 1990-luvulta lähtien vain 50 prosentin luokkaa ja on meneillään olevan talouskriisin aikana laskenut vain noin 45 prosenttiin. Alhainen luku kätkee tietysti taakseen myös varsin lyhyet työurat, ks. kuvio 1. Sama ilmiö näkyy myös tämän ryhmän korkeana työttömyysriskinä.

**Kuvio 1** Perusasteen koulutettujen työllisyysasteet ikäryhmittäin vuonna 2011, Suomi ja Ruotsi.



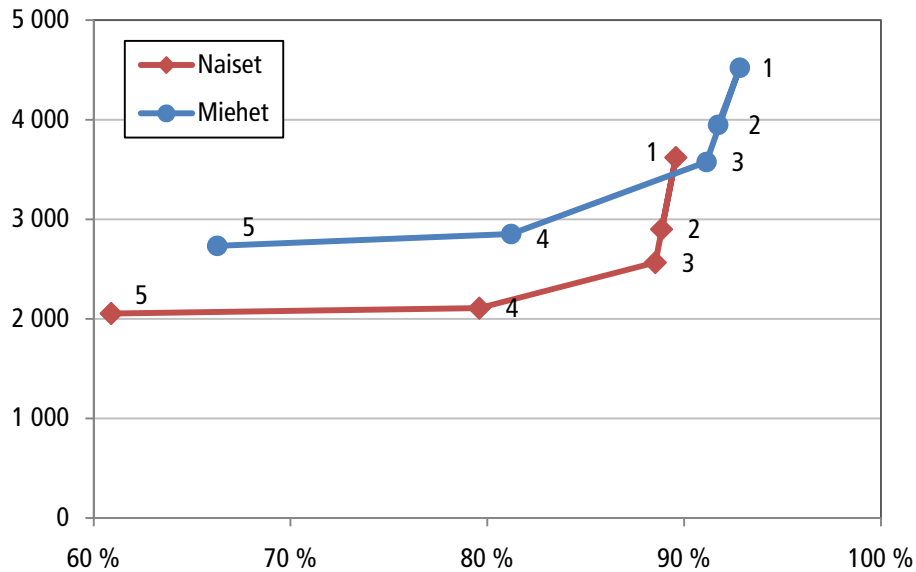
Lähde: Eurostat – työvoimatutkimus (ISCED97-luokituksen tasot 0–2, joita Suomessa vastaavat peruskoulutus sekä vapaaehtoinen 10. luokka). Lainattu julkaisusta Kari Hämäläinen, Näkökulmia Suomen ja Ruotsin työmarkkinoihin, julkaisussa Kilpailukyky ja työn tarjonta – oppia Ruotsin kokemuksista. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 4/2012.

Työllisyysasteen ero Suomen ja Ruotsin välillä ei ole naisten kohdalla kovin merkittävä eläkeikäisiä lukuun ottamatta. Miehillä ero on suurempi. Vähän koulutettujen alhaista työllisyysastetta pidetään kuitenkin Ruotsissakin merkittävänä ongelmana, johon koetetaan löytää ratkaisuja.

Ongelmaa voi havainnollistaa seuraavilla kuvioilla, joista ilmenevät koulutusryhmittäiset työllisyysasteet ja keskimääräiset palkkatasot vuodelta 2011. Taloustieteellinen tutkimus on

osoittanut vakuuttavasti, että ihmisten tulotaso riippuu koulutuksesta. Hyvin toimivilla työmarkkinoilla työllisyyden pitäisi olla korkea kaikilla koulutustasoilla samalla, kun keskimääräinen palkkataso nousee koulutuksen pituuden myötä. Toisin sanoen, jos työmarkkinat toimisivat hyvin, seuraavien kuvioiden käyrien pitäisi olla kohtuullisen pystyjä niin, että työllisyysaste on korkea kaikilla koulutustasoilla, mutta ansiotaso nousee koulutusvuosien mukana.

**Kuvio 2** Ikäryhmän 30–54 keskimääräinen työllisyysaste ja keskimääräinen kuukausipalkka viidessä eri koulutusryhmässä vuodelta 2008. Koulutusryhmät ovat, kuviossa oikealta vasemmalle: 1) ylempi korkea-aste, 2) alempi korkea-aste, 3) alin korkea-aste, 4) keskiaste, 5) alempi tai ylempi perusaste tai esiaste.



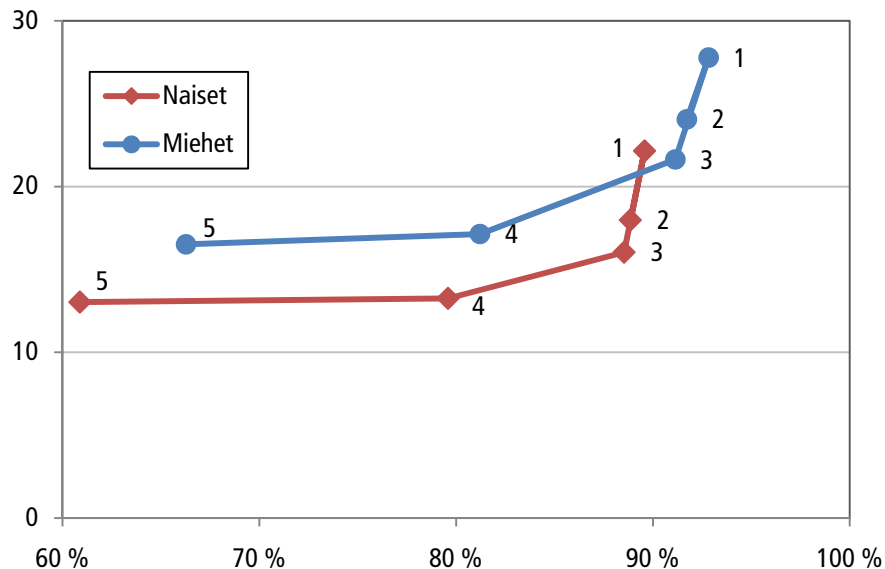
Lähde: laskelmat FLEED-aineistosta ja palkkarakennetilastosta.

Kuvioista 2 ja 3 ilmenevät viiden koulutusryhmän työllisyysasteet ja keskimääräiset ansiotasot, ensin kuukausiansiomitalle ja sitten tuntiansiomitalle. Kuviot on laskettu parhaan työiän henkilöiden eli 30–54-vuotiaiden suomalaisten naisten ja miesten aineistoista. Tällä ikävalinnalla halutaan rajata tarkastelu siihen joukkoon, jonka normaalisti pitäisi olla työssä niin, että tarkasteluja sotkevat mahdollisimman vähän pitkittyneet opinnot tai ennenaikaiset eläkkeet (tästä syystä työllisyysasteet ovat näissä kuvioissa korkeampia kuin koko työikäisestä väestöstä laskettuina).

Ylimpien koulutusryhmien osalta tilanne näyttääkin siltä kuin pitäisi. Työllisyysasteet ovat 90 prosentin luokkaa ja palkkataso riippuu koulutuksesta kuten voi odottaa. Kahden alimman koulutusryhmän tilanne on kuitenkin toinen. Erityisesti vähiten koulutusta saaneella ryhmällä työmarkkinat eivät toimi mielekkäällä tavalla. Vain peruskoulun varassa olevien kuukausi- ja tuntiansiot ovat vain mitättömän eron päässä seuraavasta, keskiasteen koulutusryhmästä. Työllisyysaste putoaa kuitenkin roimasti näiden ryhmien välillä.

**Kuvio 3**

Ikäryhmän 30–54 keskimääräinen työllisyysaste ja keskimääräinen tuntipalkka viidellä eri koulutusryhmällä vuodelta 2008. Koulutusryhmät ovat, kuviossa oikealta vasemmalle: 1) ylempi korkea-aste, 2) alempi korkea-aste, 3) alin korkea-aste, 4) keskiaste, 5) alempi tai ylempi perusaste tai esiaste.



Lähde: laskelmat FLEED-aineistosta ja palkkarakennetilastosta.

Tässä mielessä voi sanoa, että Suomesta puuttuu matalapalkkatyötä ja työmarkkinat eivät toimi vähän koulutettujen osalta. Siirryttäessä toiseksi alimmasta alimpaan koulutusryhmään ansiotaso ei putoa juuri ollenkaan, mutta vain noin 2/3 tämän ryhmän parhaan työiän ihmisistä on työllisiä.

Osa viimeisen ryhmän työllisyysasteen alhaisuudesta selittyy toki ryhmän kirjavuudella. Siinä ovat mukana vaikkapa vajaakuntoiset ja kehitysvammaiset. Toisin sanoen, työllisyysasteen alhaisuuden ja koulutusasteen alhaisuuden taustalla voi olla samoja tekijöitä.

Pudotus muihin koulutusryhmiin on kuitenkin niin iso, että sitä on vaikea selittää ilman, että joudutaan puhumaan työmarkkinoiden toiminnasta. Olisiko mahdollista saavuttaa lopputulos, jossa työllisyysaste myös peruskoulun varassa oleville olisi korkeampi? Tämä saattaa edellyttää markkinapalkkaa, joka olisi keskimäärin tämän ryhmän työllistyneen osajoukon nykyistä keskipalkkaa alempana.<sup>1</sup> Jos yhteiskunta on sitä mieltä, että työttömien ja peruskoulun varassa olevien tulotaso ei saa alentua, on mietittävä sitä, miten heidän toimeentuloaan voisi täydentää. Vaihtoehtoisesti voi miettiä, olisiko tämän ryhmän työllisyyttä mahdollista nostaa nykyiselläkin palkkatasolla niin, että tavalla tai toisella työllistyminen olisi tälle ryhmälle itsessään houkuttelevampaa tai tämän ryhmän ihmisten palkkaaminen olisi työnantajille nykyistä kannattavampaa. Tämä johtaa kysymykseen siitä, voidaanko nykyistä sosiaaliturvaa suunnata enemmän matalapalkkatyöllisen toimeentulon täydentäjäksi.

Alhainen työllisyysaste johtuu joko kysyntä- tai tarjontatekijöistä. *Tarjontaongelma* tarkoittaa, että vain peruskoulun varassa oleville ei ole riittävän houkuttelevaa tarjota työpanostaan työmarkkinoille eli hakea työtä. Tässä tapauksessa siis vaihtoehtoinen tulotaso, joka voi koos-

<sup>1</sup> Tämä ei tietysti välttämättä edellytä, että nykyisten ko. ryhmän työllisten palkkataso alenisi. Sitä vastoin ryhmään voisi tulla uusia työllisiä, joiden toimeentulo on kohentunut, koska työnteko lähes aina tuottaa jonkin verran paremman toimeentulon kuin työttömyys tai työvoiman ulkopuolisuus.

tua tulonsiirroista ja/tai omaisuustuloista lisättynä suuremmalla vapaa-ajalla, tuottaa henkilölle houkuttelevamman vaihtoehdon.

Toinen mahdollisuus on, että työllistymistä rajoittaa *kysyntäongelma*. Kysyntäongelma merkitsee, että henkilö kyllä haluaisi tehdä työtä esimerkiksi koulutusryhmän tyypillisellä keskipalkalla tai palkalla, joka ei ylitä henkilön tuottavuutta, mutta ei löydy työnantajia, jotka olisivat halukkaita ottamaan henkilön töihin. Matalasuhdanteessa tämä voi olla yleinenkin tilanne. Mutta myös esimerkiksi vähimmäispalkat voivat rajoittaa työsuhteiden muodostumista, jos vähimmäispalkat estävät työnantajaa ja työntekijää solmimasta sellaista työsopimusta, joka olisi molempien kannalta houkutteleva.

Kumpaakaan, tarjonta- tai kysyntäongelmaa ei voi etukäteen sulkea pois. Vain peruskoulun varassa olevien alhainen työllisyysaste on kuitenkin ongelma, joka on ollut näkyvissä pitkälti suhdanteista riippumatta. Tämä viittaa tarjontatekijöiden tärkeyteen. Tiedämme yrityskyselyistä yleisesti, että monilla toimialoilla on jatkuvia rekrytointivaikeuksia, erityisesti korkeasuhdanteissa, mutta jossain määrin myös matalasuhdanteissa. Tällaisia toimialoja ovat esimerkiksi rakentaminen, siivousala ja kuljetusala. On tietysti mahdollista, että yritysten vaatimukset ovat liian suuria hakijoiden kykyihin nähden, mutta työllistymistä rajoittaa todennäköisesti myös ihmisten työn tarjonta eli haluttomuus hakeutua töihin.

Matalapalkkaisuus ei tietenkään ole tavoite sinänsä. Korkea työllisyys sen sijaan on. Siksi on mietittävä keinoja, joilla myös vähän koulutetulle olisi nykyistä houkuttelevampaa ottaa työtä vastaan ja jotka tekisivät vähän koulutetun työpanoksesta houkuttelevamman myös työnantajan kannalta. Ongelma tulee todennäköisesti olemaan entistäkin tärkeämpi, koska tarvitsemme enemmän maahanmuuttajia ja työmarkkinoille tulee ihmisiä, joilla ei ole esimerkiksi suomalaista peruskoulua tukena. Myös maahanmuuttajien kielitaito ja yleinen Suomen tuntemus voi olla puutteellista. Silti kaikilla pitäisi olla mahdollisuus työllistyä ja normaalitytapauksessa myös velvollisuus hakea työtä.

Yllä olevasta kuviosta kävi ilmi, että alhainen työllisyysaste on tyypillisesti vain peruskoulun tai peruskoulutuksen varassa olevien ongelma. Mutta työmarkkinoilla voi tietysti olla koulutuksesta riippumatta ihmisiä, joiden markkinaehtoinen palkka on alhainen tai joilla joka tapauksessa on vaikea työllistyä. Tällaisia voivat olla vaikkapa vajaakuntoiset. Tutkimuksen valossa myös sekä nuorten että ikääntyneiden (60–64 -vuotiaat) työllisyysaste poikkeaa selvästi alaspäin ”parhaan työiän” 30–55-ryhmästä, ja matalapalkkatyön puute voi siksi olla keskimääristä merkittävämpi ongelma myös näille ryhmille.

## 2 PERIAATTEELLISIA LÄHTÖKOHTIA

Työsuhdetta ei markkinataloudessa synny, ellei se ole kannattava molempien osapuolten kannalta. Työnantaja ei palkkaa potentiaalista työntekijää, jos tämän tuottama arvonlisä ei vastaa hänestä aiheutuvia työvoimakustannuksia riskeineen, eikä työntekijä ota työtä vastaan, jos siitä koituva tulonlisäys ei riitä korvaamaan työstä aiheutuvaa vapaa-ajan menetystä ja muuta haittaa.

Jotta ihminen voi työllistyä työmarkkinoilla, työllistymisen täytyy siis olla houkuttelevaa sekä työllistyvän henkilön että työllistävän yrityksen kannalta. Yksilön reservatiopalkan, eli alhai-

simman bruttopalkan, jolla työnteko on houkuttelevaa, täytyy olla alhaisempi kuin sen korkeimman bruttopalkan, jonka yritys on vielä halukas maksamaan niin, että henkilön työvoimakustannus ei ylitä hänen työnantajalle tuottamaansa arvonlisäystä. Jos tällainen palkka on olemassa, työllistyminen on taloudellisesti kannattavaa ja taloudellisesti tehokasta eli molempia osapuolia hyödyttävää. Tällöin on periaatteessa olemassa sellainen palkkasopimus, jolla työsuhde toteutuu, kunhan osapuolet löytävät toisensa ja työsopimukselle ei ole muita esteitä.

Nämä taloudelliset lähtökohdat ratkaisevat työllisyyden toteutumisen ja sen tehokkuuden, eivätkä ulkopuolisten käsitykset siitä, mikä on henkilöiden tuottavuus tai kyseisen työn hyödyllisyys suuren yleisön mielestä. Yksilön markkinatuottavuus on otettava ajattelun lähtökohdaksi, varsinkin nykymaailmassa, jossa yritysten yksittäisetkin toiminnot usein ovat ulkoistettavissa eikä yritysten sisällä ole tilaa sisäiselle uudelleenjaolle. Talouskeskustelussa korostetaan usein yritysten yhteiskunnallisia vastuita, unohtaen samalla, että yritykset toimivat nykyään kansainvälisessä kilpailussa ja kilpailu on lisääntynyt myös kotimaan markkinoilla. Yritykselle kannattamattomien työsuhteiden ylläpitäminen on sen vuoksi vaikeaa; ei siksi, että yritysjohto olisi sydämetöntä, vaan siksi, että kannattamattomuus johtaa heikkoon kilpailuasemaan.

Pohjoismainen hyvinvointivaltio edellyttää laajaa veropohjaa ja suuria verotuloja. Hyvinvointivaltion rahoittaminen kestävästi ei onnistu ilman riittävän korkeaa työllisyysastetta. Elin-aikanamme yhteiskunnalta saamamme palvelupaketti on niin mittava, että se edellyttää meiltä jokaiselta myös mittavaa työpanosta. Ekonomistien kielellä asetelmaa voi kuvata niin, että vapaa-ajan hinta on yksilölle alhaisempi kuin yhteiskunnalle. Jos henkilö lopettaa työnteon tai pienentää työpanostaan, hänen tulotasonsa toki laskee, mutta elintason lasku ei välttämättä ole dramaattinen. Julkispalvelut ja hyvä pohjoismainen infrastruktuuri ovat edelleen käytettävissä, ja tulonsiirrot sekä progressiivinen verotus paikkaavat palkan pienenemisestä tai loppumisesta aiheutuvaa tulonmenetystä. Koko kansantalouden kannalta menetys on kuitenkin suurempi, koska menetetään henkilön tuottama koko arvonlisä, josta osa on aiemmin päätytnyt julkispalvelujen ja tulonsiirtojen rahoittamiseen. Jotta hyvinvointivaltio voitaisiin rahoittaa, valtiovallan on pakko huolehtia siitä, että työllisyysaste on kohtuullisen korkea.

Tällä emme tietenkään tarkoita, että pelkkä työnteko olisi elämän tarkoitus. On olemassa hyviä perusteluja senkin puolesta, että tulevaisuuden korkeampi tuottavuus tekisi ihmisistä onnellisempia, jos siitä nautittaisiin eritoten pidemmän vapaa-ajan muodossa.<sup>2</sup> Tämä voi ollakin jopa kohtuullisen todennäköinen tulevaisuudenkuva. On mahdollista, että tulevaisuuden asunto- ja muuta varallisuutta perivät ikäkohortit eivät haluakaan tehdä niin pitkää työuraa kuin mitä pitkän aikavälin ennustukset tällä hetkellä edellyttävät. Silloin on löydettävä uudenlaisia ratkaisuja hyvinvointipalvelujen rahoitukseen.

Oli pitkän aikavälin tulevaisuudenkuva tältä osin millainen tahansa, nyt voimassa olevat eduskunnan säätämät hyvinvointipalvelut ja tulonsiirrot on silti rahoitettava ilman, että julkistaloutemme tasapaino järkkyy. Tämä edellyttää korkeaa työllisyysastetta erityisesti kuluvalla ja seuraavalla vuosikymmenellä, jolloin huoltosuhde jatkuvasti heikentyy.

Korostamme tähän kysymykseen liittyvää yhteiskuntasopimusta, joka on meidänkin pohdiskelumme lähtökohtana. Yksilön ja valtiovallan (eli kaikkien muiden yksilöiden) oikeudet ja vastuut on pidettävä tasapainossa. Valtiovallalla on velvollisuus toimia niin, että jokaiselle

---

<sup>2</sup> Ks. Osmo Soininvaara, Vauraus ja aika, Teos 2007.

kansalaiselle on tarjolla riittävä perusturva ja peruspalvelut sekä sellaiset tukipalvelut, joilla kansalaisen on helpompi työllistyä työmarkkinoilla. Tämän vastapainona valtiovallalla on oikeus edellyttää, että työikäinen ja työhön kykenevä osallistuu työmarkkinoille, hakee työtä, tekee työtä ja ottaa tarvittaessa osaa valtiovallan järjestämiin toimenpiteisiin, joilla työllistymisen todennäköisyyttä parannetaan. Yksilön näkökulmasta voi määritellä samanlaisen oikeuden ja velvollisuuden parin. Yksilöllä on *oikeus* hyvään perusturvaan ja peruspalveluihin sekä työvoimahallinnon palveluihin, jotka auttavat työllistymään. Vastaavasti yksilöllä on *velvollisuus* osallistua työmarkkinoille, tehdä työtä sekä olla mukana toimenpiteissä, joilla työllistymistä edistetään.

Jos merkittävä joukko ihmisiä on vailla työtä, joko työttöminä – eli periaatteessa työmarkkinoiden käytettävissä mutta vailla työtä – tai työvoiman ulkopuolella, taustalla voi olla joko kysyntä- tai tarjontaongelma.

## 2.1 Tarjonta – työnteon kannattavuus yksilön kannalta

Tarjontaongelma syntyy, jos työn etsiminen tai vastaanottaminen ei yksilön näkökulmasta ole riittävän houkuttelevaa. Tähän voi tietysti olla monia syitä, eivätkä kaikki työikäiset missään yhteiskunnassa ole työmarkkinoiden käytettävissä. Julkinen valta voi kuitenkin toimia niin, että työn hakeminen ja sen tekeminen mahdollisimman usein olisi taloudellisesti houkuttelevaa siihen verrattuna, että henkilö elää tulonsiirtojen varassa. Olennaista on se, millainen on henkilön vaihtoehtoinen tulotaso, kun hän ei ole työssä.

Työn tarjontaan eli siihen, millä palkkavaatimuksilla ja millä muilla ehdoilla henkilö tarjoaa työtään työmarkkinoille, vaikuttaa koko sosiaaliturva- ja verojärjestelmämme. Taloustieteilijät laskevat mikroaineistoista *työllistymisveroasteita*, eli mittareita sille, miten kannattavaa eri kotitaloustyyppien näkökulmasta työllistyminen on. Työllistymisveroaste kertoo sen, miten suuri osa työllistymisen aiheuttamasta bruttopalkan lisäyksestä häviää verojen nousuun ja tulonsiirtojen pienenemiseen. Keskimääräiset työllistymisveroasteet eivät vaikkapa Ruotsiin verrattuna ole Suomessa keskimäärin erityisen korkeita, vaan samaa luokkaa kuin naapurimaassamme, ks. taulukko 1.

**Taulukko 1** Keskimääräiset työllistymisveroasteet Suomessa ja Ruotsissa, %.

	Ruotsi		Suomi	
	2006	2010	2007	2010
Kaikki yhteensä	77,8	67,6	62,4	62,1
Yksinasuva	75,8	65,0	67,6	67,2
Yksinhuoltaja	79,5	68,7	73,4	74,5
Lapseton pari	72,0	62,0	59,0	61,1
Kahden huoltajan talous	84,0	72,5	64,9	63,1

Lainattu julkaisusta Kari Hämäläinen, Näkökulmia Suomen ja Ruotsin työmarkkinoihin, julkaisussa Kilpailukyky ja työn tarjonta – oppia Ruotsin kokemuksista. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 4/2012.

Suomessa vallitsevat keskimääräiset työn kannustimet eivät siis yleisesti näytä erityisen matalilta. Keskiarvot eivät kuitenkaan kerro ongelmasta kovin paljon. Ne kätkevät taakseen suurta vaihtelua, ja ongelmallisia ovat nimenomaan ne tapaukset, joissa työllistymisveroaste on poikkeuksellisen korkea. Olli Kärkkäisen JUTTA- mallin avulla tekemien laskelmien mukaan kaikista työttömistä 15 prosenttia ja työttömistä yksinhuoltajista peräti kolmannes on sellai-

sessä kannustinloukussa, että palkasta jää alle 20 prosenttia käteen<sup>3</sup> Tutkimus saattaa aliarvioida ongelmaa, sillä toimeentulotuen mallintaminen JUTTA-mallissa on puutteellinen ja toimeentulotuessa hyväksyttäviä enimmäisvuokria on aineistovuoden 2006 jälkeen korotettu merkittävästi. Kannustinloukut johtavat helposti pitkittyvään työttömyyteen. Joidenkin maantieteellisten alueiden matalapalkkaisten ryhmien ja kotitaloustyyppien osalta tilanne voi olla sellainen, ettei työllistyminen todellakaan ole erityisen kannattavaa. Kaikkien ryhmien sisällä voi niin ikään olla osajoukkoja, joiden työllistymisveroaste on korkea. Epäilemme myös, että mikroaineistoissa aliedustettuina olevien heikon työmarkkina-aseman henkilöiden tapauksessa toimeentulotuki johtaa käytännössä korkeampaan työllistymisveroasteeseen kuin mitä taulukon 1 keskiarvoluvuista ilmenee. Lisäksi vaikkapa yksinhuoltajien työllistymisen kynnys on korkea myös taulukon 1 mukaan. Vaikka työn tekeminen yleensä nostaa tulotasoa, toisessa vaakakupissa on työn rasittavuus ja vähäisempi vapaa-aika.

Lisäksi työllistymistä voi käytännössä salvata byrokratian toiminta. Vakaata tulonsiirtoa työttömänä tai työvoiman ulkopuolella – esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeellä – saavan näkökulmasta työnteko voi olla riskaabelia, jos tulonsiirron saaminen keskeytyy eikä työtulon saaminen ole vuorenvarmaa. Toimeentulotukea jätetään sitä paitsi ilmeisesti maksamatta usean seuraavankin kuukauden ajan, jos henkilö on onnistunut jossain kuussa itse hankkimaan tuloja.

Kaikissa pohjoismaissa on 1990-luvulta lähtien viety työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa aktivoivaan ja ehdolliseen suuntaan. Tällä tavalla koetetaan jollain tavalla asettaa ei-työllisten osalta tukien ehdoksi velvollisuus ottaa työtä vastaan. Suomessa on käytössä 1–3 kuukauden karensseja työmarkkinatuen maksussa, ja sellainen voi tulla voimaan, jos työtön kieltäytyy tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai keskeyttää sellaisen. Käytännössä tällaiset velvoitteet harvoin toimivat tehokkaasti varsinaista työllistymistä edistävasti, koska työnantaja ei kuitenkaan halua palkata vastahakoisia. Lisäksi harkinnanvarainen toimeentulotuki voi heikentää ehdollisuutta.

Tukien ehdollisuus voi kuitenkin jo sellaisenaan lisätä työttömien työnhakua. Tanskalaistyyppiseen aktivointipolitiikkaan kuuluu laaja joukko aktivointitoimenpiteitä, ja käsittelemme sitä luvussa 5.

Aktiivinen ja aktivoiva työvoimapolitiikka on tärkeää myös sellaisen rakennemuutoksen aikana, joka Suomella nyt on edessään. Suomessa on tutkimuksen valossa pohjoismaisittain alhainen ammatillinen liikkuvuus ja toimialojen välinen liikkuvuus<sup>4</sup>, ja työvoimapolitiikan tehtävänä on myös koettaa aktiivisesti auttaa, ohjata ja patistaa alan tai ammatin vaihdoksiin silloin, kun se on tarpeellista.

## 2.2 Kysyntä – työnantajan kynnykset ja työn hinta

Työllistymistä voi estää myös kysyntäongelma, jolloin työhalukas henkilö ei ole työnantajan kannalta kiinnostava. Kysyntäongelmat liittyvät usein suhdanteisiin. Taantumalle on tyypillistä, että yritykset eivät heikon kysynnän vuoksi halua palkata tai pitää töissä ihmisiä, jotka normaalioloissa työllistyisivät. Siksi taantumassa pitää paikkansa, että ”työpaikkoja ei ole” samassa mitassa kuin normaalioloissa.

<sup>3</sup> Työn vastaanottamisen kannustimet Suomessa, Olli Kärkkäinen, Palkansaajien tutkimuslaitoksen työpapereita 2011:266.

<sup>4</sup> Ks. Labour Market Mobility in Nordic Welfare States, TemaNord 2010:515, Nordic Council of Ministers.

Taantuma ei kuitenkaan ole talouden pysyvä tila. Markkinataloudessa ei vallitse pysyvää kokonaiskysynnän puutteen ongelmaa. Siksi tarjontatekijät ovat talouden pitkän aikavälin työllisyyden kannalta ensisijaisia. Usein ajatellaan, että työllisyyttä rajoittaa se, "ettei työpaikkoja ole". Tämä on tieteellisesti kestävä myytti. Se voi pitää paikkansa vain rajattujen toimialojen ja ammattiryhmien suhteen. Työpaikkojen määrää ei ole missään säädetty millekään maksimitasolle. Markkinataloudessa on syviä taantumia lukuun ottamatta aina työtä tarjolla, ja kysymys on siitä, mihin hintaan sitä halutaan tehdä ja millaista työtä suostutaan tekemään. Suomessakin on kyselyiden perusteella jatkuvasti toimialoja, joissa on mahdollista työllistyä ja joissa työvoiman saatavuus rajoittaa työllisyyttä. Markkinatalousmaiden työmarkkinoilla syntyy ja loppuu vuosittain tyypillisesti noin 15 prosenttia koko työllisyydestä. Suomen tapauksessa tämä siis tarkoittaa, että vuosittain tehdään noin 300 000–400 000 rekrytointia. Mitä enemmän työmarkkinoilla on työn hakijoita, sitä korkeampi työllisyys saavutetaan, ja mitä enemmän työmarkkinoilla on työnantajia ottamassa palvelukseen, sitä korkeampi työllisyys saavutetaan.

Yksi mahdollinen kysyntäongelma syntyy, jos henkilö olisi periaatteessa työllistettävissä molempia osapuolia tyydyttävällä palkalla, mutta vähimmäispalkka estää työllistymisen. Tämä on todennäköisintä sellaisten ihmisten tapauksessa, joiden markkinatuottavuus on alhainen. Tällaisia voivat olla esimerkiksi puutteellisesti suomen kieltä taitavat kouluttamattomat maahanmuuttajat. Tältä osin on tärkeää arvioida myös työehtosopimusten toimintaa ja erityisesti sitä, salpaavatko niiden tehtäväkohtaiset vähimmäispalkat pienipalkkaisten työllisyyttä. Tähän kysymykseen on vaikeaa saada kovin varmaa vastausta, mutta sitä voidaan arvioida palkkatiedon varassa. Pohjoismaiset vertailut osoittavat, että vähimmäispalkat ovat Suomessa suunnilleen pohjoismaista tasoa tai hieman alhaisempia.<sup>5</sup>

Esimerkiksi nuorten, ikääntyneiden ja maahanmuuttajien tapauksessa voisi olla perusteltua sallia työehtosopimusten alhaisimmat palkat alittava palkkaus. Sekä nuoruus, korkea ikä että hiljan syntynyt maahanmuuttajastatus ovat tiloja, jotka ovat työmarkkinoiden näkökulmasta ohimeneviä ja joita on lähes mahdotonta väärentää. Siksi työehtosopimusten alhaisimmat palkat alittava palkka vaikkapa nuorille tai maahanmuuttajille ei uhkaa merkittävästi muiden palkkatasoa, mutta voi silti tasoittaa ikäryhmien välisiä työllisyysasteiden eroja.

Kysyntäpuolen ongelmia lisäävät työnantajalle työllistymisestä lankeavat sosiaaliset kustannukset. Kysyntää voi siis rajoittaa se, että työnantajan näkökulmasta työsuhteeseen liittyy riskejä korkeammista kustannuksista, kuten vaikkapa työntekijän sairaudesta, raskaudesta tai työkyvyttömyydestä aiheutuvista kustannuksista. Käymme tässä kirjoituksessa läpi näitä kustannuksia ja niiden tasaamisen mahdollisuuksia niin, että matalapalkkainen työ olisi nykyistä yleisempää.

### 2.3 Tarjonta- ja kysyntäongelmat ja matalapalkkainen työ

Tarjonta- ja kysyntäongelmat yhdistyvät sellaisessa tapauksessa, jossa henkilön tuottavuus on niin alhainen, ettei henkilö ole yritykselle kiinnostava alhaisellakaan palkalla. Tietysti joissakin tapauksissa ei ole edes mielekästä pyrkiä työllistymiseen ja sitä varten on olemassa eläkejärjestelyjä esimerkiksi vaikeasti vammautuneille. Työnantajan ja työntekijän "matchi" voi niin ikään olla kerta kaikkiaan epäsovelias. Kaikkien työsuhteiden ei tulekaan syntyä. Jos työ on niin matalatuottoista, että palkka jää pieneksi, työntekijän on syytäkin yrittää hakeu-

<sup>5</sup> Vähimmäispalkkoja arvioidaan tyypillisesti vertaamalla niitä mediaanipalkkaan. Vertailuista, ks. Konjunkturi-instituttet, Lönebildningsrapporten 2010, luku 5.



tua tuottavampaan työhön. Jos työntekijä on juuri tähän työpaikkaan soveltumaton, on parempi, että hän hakeutuu toiseen, itselleen paremmin sopivaan työhön ja tilalle tulee kyseiseen työhön soveltuvampi.

Tietty työttömyys on siis normaali osa työmarkkinoiden toimintaa. Kansantaloudelliseksi ongelma muodostuu, kun osa työvoimasta jää tyystin vaille käyttöä. Tällöin voidaan syystä puhua työmarkkinoiden rakenneongelmasta. Olemme identifioineet seuraavia ryhmiä, joiden kohdalla työllisyys näyttää mielestämme jäävän liian alhaiseksi. Ryhmät menevät osittain päällekkäin.

1. **Matala henkilökohtainen tuottavuus.** Henkilöt, joiden henkilökohtainen tuottavuus jää tai joiden tuottavuuden työhön ottaja olettaa jäävän niin matalaksi, ettei työpanoksesta kannata maksaa työehtosopimusten vaatimaa palkkaa.
2. **Korkeiden asumiskustannusten alueella matalapalkkaisesta työstä työttömäksi jääneet.** Missä asuminen on kallista, pienipalkkainen työ tuottaa vain pienen tulonlisän sosiaaliturvaan nähden.
3. **Muuttotappioalueiden työttömät.** Paikkakunnalta ei löydy työtä, jonka tuotto riittäisi kattamaan työehtosopimusten mukaisen palkan.
4. **Matalapalkkaisesta työstä työttömänä oleva yksinhuoltaja.** Sosiaaliturvassa on lapsikorotukset, mutta palkoissa ei ole. Tämä ongelma koskee myös kahden huoltajan perheitä, joista toinen vanhemmista on työtön matalapalkkaisesta työstä.
5. **Nuoret työmarkkinoille tulevat.** Nuorten tuottavuuden oletetaan olevan matala uran alkuvaiheessa. Koska työsuhteet ovat lyhyitä, työnantajan ei kannata investoida nuoreen, jotta hänestä myöhemmin kehittyisi osaava työntekijä yritykseen.
6. **Ikääntyneet työntekijät.** Toisin kuin Ruotsissa, ikääntyneet työntekijät eivät ole haluttua työvoimaa, minkä seurauksena 50-vuotiaan työttömäksi joutuneen ei ole helppo löytää uutta työpaikkaa ja eläkeiän saavuttaneista pyritään usein eroon.
7. **Nuoret naiset.** Työnantajat pelkäävät perhevapaiden tuottamia kustannuksia eivätkä palkkaa mielellään nuoria naisia.
8. **Terveydeltään heikot.** Työnantajat pelkäävät tiheään sairastelevista työntekijöistä tai varhaiseläkkeelle joutuvista aiheutuvia kustannuksia.
9. **Ammattinsa menettäneet.** Talouden rakennemuutoksen vuoksi moni menettää entisen ammatinsa pysyvästi ja viivyttelee siirtymistä aiempaa matalapalkkaiseen työhön

Koetamme seuraavissa luvuissa käydä läpi näitä tapauksia. Olemme vakuuttuneita siitä, että monissa tapauksissa työllisyyttä voi edistää sellaisilla tukijärjestelyillä, joilla työllistyminen tehdään nykyistä houkuttelevammaksi. Palkka ja tulonsiirrot on siis sovitettava yhteen sen sijaan, että alhaisen markkinatuottavuuden ihmiselle maksetaan pelkkää tulonsiirtoa, joka ei tee työllistymistä houkuttelevaksi. Kuten luvussa kolme osoitamme, Suomeen on syntynyt toimeentulotuen varaan jonkinlainen kohtuullinen "kansalaispalkka", jonka saamisen ehtona on kuitenkin se, ettei henkilö tee työtä lainkaan tai vain hyvin vähän. Tällaisesta passivoivasta ja vääristyneestä "perustulosta" olisi siirryttävä sosiaaliturvaan, joka tekee työnteosta kilpailukykyisempää.

Joissakin tapauksissa parempi lopputulos voi edellyttää nykyisten alhaisimpien taulukkopalkkojen alittamista. Toinen kriittinen kysymys on siinä, miten estetään yhteiskunnan tuen valuminen korkeampiin palkkoihin niin, että työllisyyslisäys jää vähäiseksi.

## 3 TYÖN TARJONNAN ESTEET

### 3.1 Ongelman paikallistaminen

Työn tarjontaa pienipalkkaisissa töissä rajoittavat Suomessa erityisesti kasvukeskusten kalliit asumiskustannukset ja toisaalta sosiaaliturvaan sisältyvät lapsikorotukset. Työttömien asumismenoja korvataan yleisen asumistuen ja erityisesti toimeentulotuen kautta, mutta palkansaaja joutuu maksamaan ne kokonaan tai lähes kokonaan itse. Sekä työttömyyskorvaukseen että toimeentulotukeen sisältyvät lapsikorotukset, joita luonnollisesti ei ole palkoissa. Sosiaaliturva kilpaileekin lapsiperheiden osalta alimpien palkkojen kanssa selvästi voimakkaammin kuin lapsettomien kotitalouksien tapauksessa.

Työnteon kannustimia heikentää toimeentulotuen lähes automaattinen rooli työttömyysturvan täydentäjänä niillä, jotka eivät saa ansiosidonnaista työttömyysturvaa ja asuvat vuokra-asunnossa. Erityisen pahassa kannustinloukussa ovat vähän koulutetut yksinhuoltajat, joiden osalta pienipalkkainen kokoaikatyökin kannattaa huonosti osa-aikatyöstä puhumattakaan. Työsuhteiden syntymisen esteet kasvukeskuksissa ja erityisesti Helsingin seudulla painottuvat työn tarjontaan. Pienellä palkalla ei kannata mennä töihin.

On perusteltua, että palkat ovat muuta maata korkeampia kasvukeskuksissa, joissa asuminen on kalliimpaa. Näin taloudellista toimeliaisuutta siirtyy halvempien asumiskustannusten alueelle, milloin vain se on mahdollista. Alueella, jossa asuntopula jarruttaa taloudellista toimeliaisuutta, ei ole syytä suosia matalatuottoisia elinkeinoja. Tämän pääsäännön rinnalla on kuitenkin pohdittava keinoja työllistää kasvukeskuksissakin niitä, joiden osaaminen ja työkyky eivät riitä niin tuottavaan työpaikkaan, että siitä saatavaa palkkaa vastaan kannattaa ottaa työpaikka vastaan. Tällaisessa tapauksessa on joko tuettava työnantajaa (esim. palkkatuki) tai tehtävä työpaikan vastaanottaminen taloudellisesti houkuttelevammaksi yhdistämällä ansiotuloja ja tulonsiirtoja.

Koska työn tarjonnan ongelma on todennäköisesti olennainen lähinnä korkeiden asumiskustannusten alueilla ja koskee sielläkin lähinnä vain vuokralla asuvia, julkisen talouden kannalta on edullisinta kohdistaa toimet tähän joukkoon. Tällöin katseet kohdistuvat asumistukeen ja sen kehittämiseen nykyistä paremmin tukemaan pieniä palkkatuloja saavia. Seuraavassa keskitytään tilanteeseen erityisesti pääkaupunkiseudulla, sillä käsityksemme on, että juuri siellä jää kannustinongelmien vuoksi syntymättä eniten työsuhteita.

### 3.2 Toimeentulotuen nurinkurinen rooli

Sosiaaliturvajärjestelmän tulisi jopa perustuslain mukaan rakentua niin, että ensisijainen perusturva (työmarkkinatuki + asumistuki) tarjoaa pääsääntöisesti paremman turvan kuin poikkeustapauksiin tarkoitettu viimesijainen turva (toimeentulotuki). Ajan saatossa nämä roolit ovat kääntyneet toisin päin korkeiden asumiskustannusten alueilla. Yleinen asumistuki korvaa asumismenoja huomattavasti niukemmin kuin toimeentulotuki. Helsingissä toimeentulotuki korvaa asumismenoja yksinäisellä henkilöllä noin 300 euroa kuussa enemmän kuin yleinen asumistuki. Tämä tarkoittaa, että vuokralla asuvat pelkän työmarkkinatuen varassa elävät ovat jokseenkin automaattisesti oikeutettuja toimeentulotukeen, elleivät kotitalouden muiden tulonsaajien tulot nosta kotitaloutta toimeentulotukirajan yläpuolelle tai ellei omaisuus estä toimeentulotuen saamista.

Toimeentulotuki koostuu perusosasta ja kuitteja vastaan maksettavasta lisäosasta. Lisäosamennoista suurimmat liittyvät asumiseen. Lisäksi voidaan maksaa ehkäisevänä toimeentulotukena vaikkapa lasten harrastusmenoja. Vuonna 2013 yksin asuvan aikuisen perusosa on 477,26 euroa kuussa. Perusosa ja lisäosa yhteensä määräävät, kuinka paljon asiakas on oikeutettu samaan rahaa elinkuluihinsa. Tästä summasta vähennetään kaikki tulot, jopa rikoksen uhrille määrätty vahingonkorvaukset. Jotta työnteko kannattaisi edes teoriassa, vähentämättä jätetään 20 prosenttia palkoista, joista on vähennetty ennakonpidätys, kuitenkin korkeintaan 150 euroa kotitaloutta kohden kuukaudessa. Myyntikelpoinen omaisuus tai pankkitilillä olevat säästöt estävät toimeentulotuen saamisen. Samoin oikeus opintolainaan vähennetään toimeentulotuesta, oli lainan nostanut tai ei. Koska toimeentulotuen normimennoista vähennetään kaikki tulot, saajan kannalta ei ole mitään merkitystä sillä, paljonko hän saa yleistä asumistukea tai työttömyyskorvausta. Toimeentulotuen yleisyys heikentää myös työttömyysturvaan liittyviä sanktioita, sillä menetetty työttömyyskorvaus maksetaan toimeentulotukena. Työstä, koulutuksesta tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytyvän toimeentulotuen perusosaa voidaan kuitenkin alentaa 20 prosentilla enintään kahden kuukauden ajalta. Toistuva kieltäytyminen voi johtaa perusosan alentamiseen 40 prosentilla. Niinpä yksinäisen henkilön osalta 286,36 euroa lisätyn asumismenoilla on minimisumma, johon on aina oikeutettu.

Helsingissä toimeentulotuesta maksetaan yksin asuvalle korkeimmillaan 650 euroa kuussa vuokraa asunnon kokoon ja kuntoon katsomatta. Tämän päälle korvataan sähkö- ja vesilasku ja kotivakuutus keskimäärin noin 50 eurolla kuussa. Tämä on todennäköisesti vähentänyt halpojen asuntojen tarjontaa vuokramarkkinoilla. Tästä kärsijöiksi joutuvat pienipalkkaiset, jotka eivät saa kompensatiota kohonneista vuokrista. Vaikka he saisivat yleistä asumistukea, vuokratason kohoaminen jää kokonaan heidän tappiokseen, kun vuokrat ovat asumistuen hyväksymien vuokrien yläpuolella. On työmarkkinoiden kannalta nurinkurista, että pientä palkkaa saava joutuu etsimään asuntonsa kauempaa, mutta toimeentulotuen varassa olevan kannalta asuminen lähellä työpaikkoja on taloudellisesti suunnilleen samanarvoista kuin asuminen syrjemmällä.

Yksinasuva helsinkiläinen saa toimeentulotukea yli 1 100 euroa kuussa. Hän pysyy toimeentulotuen piirissä vaikka pääsisi töihin 1 500 euron kuukausipalkalla. Nettohyödyksi työstä jää tällöin toimeentulotuen etuoikeutettu tulo 150 euroa/kk ja työllistymisveroasteeksi 90 prosenttia. Tämä tilanne on kaikilla palkansaajilla, jotka täydentävät ansiotulojaan toimeentulotuella.

Työttömyysturvassa ja asumistuessa on yritetty huolehtia järkevistä kannustimista. Työnteosta jää aina käteen edes jotain ja asumistuessa korvattavat enimmäisvuokrat ovat kasvukyksissa niin selvästi markkinavuokrien alapuolella, ettei asumistuen pitäisi häiritä vuokramarkkinoita kovin paljon enempää kuin vähävaraisten ostovoiman parantaminen ylipäänsä.<sup>6</sup> Toimeentulotuessa ei työnteon kannustimia tai vaikutuksia asuntomarkkinoihin ole samalla tavalla painotettu, koska tuki on tarkoitettu tilapäiseksi hätäavuksi, jota saa vain hyvin pieni osa väestöstä. Vuonna 2010 toimeentulotukea sai kuitenkin Suomessa peräti 375 000 henkeä 240 000 kotitaloudessa. Toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 28,5 prosenttia eli noin

---

<sup>6</sup> Jos vuokria säädellään (kuten Ruotsissa), asumistuki ei voine edes teoriassa valua vuokriin. Vuokramarkkinoiden säätelystä syntyy kuitenkin muita ongelmia.

70 000 kotitaloutta oli saanut sitä vuodessa vähintään 10 kuukautena.<sup>7</sup> Koska toimeentulotuki täydentää usein korkeiden asumiskustannusten vuoksi perusturvaa, sitä saadaan eniten kasvukeskuksissa.

Vuonna 2011 Helsingissä toimeentulotukea sai 10,1 prosenttia asukkaista ja 14 prosenttia asutokunnista. Erityisesti yksinhuoltajaperheet, joissa oli vähintään yksi alaikäinen lapsi, olivat tuen kohteena. Toimeentulotuen saanti oli yleisempää nuorissa ja vähäisempää vanhemmissa ikäryhmissä. Moni toimeentulotuen saaja oli työttömänä tai lomautettuna. Yleistä oli myös täysi tulottomuus, neljänneksellä toimeentulotuen saajalla ei ollut lainkaan tuloja. Asumistuen merkitys oli lisäksi monelle suuri.<sup>8</sup>

Vaikka toimeentulotukimenojen osuus tulonsiirtomenoista on euromääräisesti pieni, toimeentulotuen vaikutus sosiaaliturvajärjestelmän toimivuuteen on todennäköisesti suuri, koska toimeentulotuki tulee muiden tukien päälle tehden tyhjäksi niihin suunnitellun kannustavuuden ja osittain myös niihin sisältyvät sanktiot. On perusteltuja syitä arvella, etteivät toimeentulotuen kielteiset vaikutukset täysin ilmene taulukon 1 raportoiduissa keskimääräisissä työllistymisveroasteissa. Työllistymisveroastetta koskeissa tutkimuksissa on vaikea tavoittaa kaikkia toimeentulotuen saajia, koska he ovat tyypillisesti aliedustettuja tutkimusaineistoissa. Toimeentulotukea on sitä paitsi vaikea mallintaa.

Toimeentulotuen kielteisiä kannustinvaikutuksia lisää omaksuttu käytäntö vyöryttää yhden kuukauden korkeammat tulot vähentämään seuraavien kuukausien toimeentulotukea. Ei kannata lähteä poimimaan mansikoita Suonenjoelle heinäkuussa, vaikka heinäkuun tulot ylittäisivät toimeentulotuen tarjoaman tason kuukauden ajaksi selvästikin. Ylimenevä osa leikataan pois seuraavien kuukausien toimeentulotuesta. Tämä on erittäin epäkannustava käytäntö, josta olisi syytä luopua. Toimeentulotuen saamisen sellaisissa tilanteissa, joissa tulot ovat loppuneet tilapäisesti, estävät joka tapauksessa omaisuusvähenteisyys ja pankkitilillä olevat säästöt.

### Suositus 1:

**Tulojen vyörytyksestä luovutaan.** Toimeentulotuessa luovutaan niin sanotusta tulojen vyörytyksestä lukuun ottamatta tapauksia, joissa tulojen jaksottamisella on pyritty hankkimaan oikeudetonta hyötyä.

Ensisijaisen sosiaaliturvan jääminen toimeentulotuen takaaman tason alapuolelle haittaa mielestämme sekä työnteon kannattavuutta että asuntopoliittisia tavoitteita. Viimesijaisen turvan tasolla on perustuslain suoja, joten asia ei korjattavissa toimeentulotukea alentamalla eikä se olisi myöskään sosiaalipoliittisesti perusteltua. Asian korjaaminen edellyttää muutoksia ensisijaiseen perusturvaan.

Työmarkkinatukea korotettiin vuoden 2012 alussa sadalla eurolla. Samalla korotettiin myös toimeentulotuen perusosaa kuudella prosentilla eli noin 25 eurolla. Tämä paransi jonkin verran ensisijaisen sosiaaliturvan kilpailuasemaa toimeentulotukeen nähden.

<sup>7</sup> Vertailun vuoksi mainittakoon, että Ruotsissa toimeentulotukea sai 236 000 kotitaloutta ja 418 000 henkeä (Ks. Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2011, Sveriges Officiella Statistik, Socialtjänst, Socialstyrelsen 2012). Ruotsin luvut ovat siis absoluuttisesti samaa luokkaa kuin Suomen, vaikka Ruotsin talous ja väestömäärä ovat lähes kaksi kertaa suurempia. Tämä vahvistaa epäilyämme, jonka mukaan toimeentulotuki aiheuttaa Suomessa suhteellisesti suuria kannustinongelmia.

<sup>8</sup> Helsingin tila ja kehitys 2013. Helsingin kaupungin tietokeskus.

Toimeentulotuen vuokramarkkinoita vääristävää vaikutusta voidaan lieventää alentamalla suurimpia hyväksyttäviä asumismenoja ja nostamalla jonkin verran perusosaa. Koska ongelma koskee vain joitain kalliin asumisen kuntia, tällainen muutos on tehtävissä myös kunnan omaa ohjeistusta muuttamalla.

#### Suositus 2:

**Toimeentulotuen korvaamia maksimivuokria alennetaan.** Pääkaupunkiseudun kunnat muuttavat toimeentulotukea kohdistuvaa ohjeistusta niin, että kattovuokria alennetaan ja tämä kompensoidaan maksamalla perusosaa lain määräämää suurempana.

### 3.3 Keinoja nostaa työn tarjontaa pienipalkkaisessa työssä

Halukkuutta ottaa vastaan pienipalkkaista työtä voidaan periaatteessa parantaa kolmella tavalla: alentamalla sosiaaliturvaa, nostamalla palkan jälkeen jäävän tulon määrää tai kiristämällä työstä kieltäytymisestä koituvia sanktioita. Keskityimme esityksessämme keinoihin kasvattaa pienistä ansiotuloista käteen jäävää nettoansiota. Tämä tulisi tehdä mahdollisimman kustannustehokkaasti niin, että julkiselle taloudelle koituvat kustannukset olisivat mahdollisimman pieniä saavutettuun hyötyyn suhteutettuina. Sosiaaliturva kilpailee pienten palkkojen kanssa erityisesti korkeiden asumiskustannusten alueilla ja lapsiperheissä, joiden työttömyysturvassa ja toimeentulotuksessa on lapsikorotukset. Suuressa osassa maata ja suurella osalla väestöä ei todennäköisesti ole samantapaista merkittävää kannustinongelmaa työn vastaanottamisessa.

Yksinkertaisinta olisi alentaa pieniin ansiotuloihin kohdistuvaa verotusta. Tämä olisi kuitenkin kovin kallis tapa, koska veroalennuksista valtaosa valuisi ohi kohteen. Pieniä vuosittaisia ansiotuloja saavista suuri osa on osavuotisessa tai osa-aikaisessa työssä olevia opiskelijoita. Heidän osaltaan ei ole kannustinongelmia työn vastaanottamisessa, koska opintotuki ei pienene kohtuullisten ansiotulojen johdosta lainkaan. Veronalennusta on myös kovin hankala kohdistaa korkeaa vuokraa maksaville pienipalkkaisille muuten kuin tekemällä vuokrasta vähennyskelpoinen. Pienipalkkaisen ansiotuloverotuksessa tehtävä lapsivähennys osuisi paremmin kohteeseensa, mutta monimutkaistaisi verotusta.

Asumistuen ehtojen parantaminen osuu maaliin kohtalaisen hyvin kohdistuessaan pääosin vuokralla asujiin korkeiden asumiskustannusten alueilla. Ennen 1990-luvun lamaa asumistuki toimi yleisenä tulonlisänä pienipalkkaisille, mutta säästötoiminen jälkeen asumistukea saavat pääosin vain työttömät.

Sovitellun työmarkkinatuen ehtojen parantaminen lieventämällä tulojen yhteensovituksella tai jättämällä yhteensovituksen ulkopuolelle esimerkiksi 300 euroa – kuten nyt menetellään vapaapalokuntiin kuuluvien kohdalla – auttaisi pienipalkkaisia osa-aikatyötä tekeviä. Nykymuodossaan se kuitenkin rajaisi kokoaikatyötä tekevät ulkopuolelle. Tuloksena olisi yhä useammin tilanne, jossa nelipäiväistä työviikkoa tekevä saisi sovitellun päivärahan ansiosta enemmän rahaa käteen kuin viisipäiväistä työviikkoa tekevä.

Veronalennuksia paremmin pienipalkkaisia tukisi yleinen matalapalkkatuki, johon olisi mahdollista yhdistää lapsikorotukset. Tämä poistaisi lapsiperheiden kannustinten ongelman, joka johtuu sosiaaliturvaan sisältyvistä lapsikorotuksista, joita ilman palkkatuloilla elävät jäävät (ks. jakso 3.4).

### 3.4 Yleinen asumistuki

Emme tee tässä muistiossa varsinaisia asuntopolitiikkaa koskevia ehdotuksia. On kuitenkin todettava, että matalatuottoiseen työhön liittyvät kannustinongelmat johtuvat suurelta osin korkeista asumismenoista. Asuntotilanne Helsingin seudulla poikkeaa selvästi tilanteesta Tukholmassa, jossa monilla pienituloisilla on Helsingin vuokriin verrattuna edullinen vuokra-asunto. Suomen ja Ruotsin erot johtuvat noudatetusta asuntopolitiikasta, mutta taustalla on myös Helsingin seudun Tukholman lääniä rivakampi väkiluvun kasvu.

Nykyinen vielä voimassa oleva asumistuki on hyvin monimutkainen järjestelmä, jota on vaikea analysoida. Se pohjautuu korkeimpiin hyväksyttäviin vuokriin, 20 prosentin prosentuaaliseen omavastuuseen ja tulojen mukaan portaittain kasvavaan euromääräiseen omavastuuseen. Korkeimmat hyväksyttävät vuokrat riippuvat ruokakunnan koosta, sijaintikunnasta, asunnon iästä ja varustetasosta sekä asunnon pinta-alasta. Esimerkiksi yksin asuvan on asutava vähintään 37 neliön kokoisessa asunnossa saadakseen suurimman mahdollisen tuen.

SATA-komitea esitti järjestelmän muuttamista sellaiseksi, että ylin hyväksyttävä vuokra riippuisi vain ruokakunnan koosta ja sijaintikunnasta, mutta ei asunnon ominaisuuksista. Asumistuki soviteltaisiin yhteen tulojen kanssa lineaarisesti niin, että yhteensovitusprosentti olisi 32. Ruotsissa yhteensovitusprosentti on 20. Tämän vuoksi asumistuki tukee Ruotsissa selvästi Suomea enemmän pienipalkkaisia, kun meillä pääosa tuesta menee työttömille. Toisaalta Ruotsissa asumistuki on rajattu toisaalta alle 30-vuotiaisiin ja toisaalta lapsiperheisiin. Koska hallitusohjelman mukaan asumistukea uudistetaan SATA-komitean kaavailujen mukaisesti<sup>9</sup>, emme käsittele nykyistä asumistukea, vaan analysoimme SATA-komitean esittämää mallia ikään kuin se olisi jo voimassa ja teemme muutosehdotukset siihen.

SATA-komitean kokonaisvuokramallissa on niin matalat kattovuokrat, että markkinavuokraisessa asunnossa asuvan asumistuki ei ainakaan Helsingin seudulla riipu käytännössä lainkaan vuokran korkeudesta, vaan ainoastaan asuntokunnan koosta ja paikkakunnasta. Se on siis eräänlainen vuokralla asujan negatiivinen tulovero. Asumistukea saa myös omistusasuntoon, mutta suhteessa likvideihin asumismenoihin tuki on selvästi pienempi kuin vuokra-asumisen kohdalla. Omistusasunnossa asuvan hyväksyttävät asumismenot jäävät sen sijaan kattovuokran alapuolelle, jolloin asumistuki riippuu asumismenojen määrästä. Jos on onnistunut saamaan kunnallisen vuokra-asunnon, voi vuokra mahtua yleisen asumistuen kattovuokran puitteisiin.

---

<sup>9</sup> Yleistä asumistukea parannetaan. Siinä siirrytään lineaariseen tulosovitukseen ja kokonaisvuokramalliin. Perus-omavastuu tarkistetaan alkamaan korotetun työmarkkinatuen määrästä. Omavastuita alennetaan 8 prosenttia ja hyväksytyjä enimmäisasumismenoja korotetaan 50 eurolla kuukaudessa. (Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelma)

<b>SATA-komitean esittämät kattovuokrat kuntaryhmittäin (€/kk)</b>				
	Kuntaryhmä			
Ruokakunnan koko	I	II	III	IV
1	370	365	300	260
2	555	545	460	400
3	720	700	595	525
4	850	825	715	635
5	965	935	820	735
6	1 080	1 045	925	835
7	1 195	1 155	1 030	935
8	1 310	1 265	1 135	1 035
Asumistuki korvaa vuokrasta korkeintaan 80 %, joten esimerkiksi Helsingissä yksinäisen henkilön suurin mahdollinen asumistuki on $0,8 \times 370 \text{ €} = 296 \text{ €}$ kuussa.				

Tuloraja, jota suuremmat tulot pienentävät asumistuen määrää 32 prosentin yhteensovituksella SATA-komitean esittämässä uudistetussa asumistuessa.<sup>10</sup>

	Aikuisten lukumäärä	
Lasten lukumäärä	1	2
0	530	615
1	720	805
2	910	995
3	1 100	1 185
4	1 290	1 375
5	1 480	1 565

Yksinäinen henkilö voisi saada SATA-komitean esityksen mukaan Helsingissä asumistukea korkeintaan 296 euroa kuussa. Tämä yhteen sovitetaan tulojen kanssa siltä osin, kun tulot ylittävät 530 euroa kuussa. Tuki loppuu kokonaan 1 455 euron kuukausitulojen kohdalla. Huomattakoon, että asumistuen tulorajat ovat kahden aikuisen taloudessa vain 85 euroa kuussa suuremmat kuin yhden aikuisen taloudessa, vaikka tulot lasketaan yhteen, mutta jokainen lapsi korottaa tulorajaa 190 eurolla.

Yksin asuva kokopäivätyötä tekevä ei käytännössä voisi saada asumistukea lainkaan kahden tulonsaajan perheistä puhumattakaan, mutta työssä käyvät pienipalkkaiset yksinhuoltajat saisivat SATA-komitean esittämässä mallissa asumistukea yleisesti. Helsingissä kahden lapsen yksinhuoltaja saisi asumistukea korkeintaan 576 euroa kuussa ja tämä tuki loppuisi kokonaan 2 710 euron kuukausituloissa. Kahdentuhannen euron kuukausipalkka oikeuttaisi tässä tapauksessa noin 227 euron asumistukeen. Tämä nostaisi hänen tulotasonsa noin 500 euroa yli toimeentulotuen takaaman tason eli noin 2 000 euroon, josta asumistuen osuus olisi puolet.

On kaksi syytä esittää parannusta asumistukeen. Toisaalta juuri korkeiden asumismenojen vuoksi toimeentulotuen takaama tulotaso ylittää ensisijaisten etuuksien takaaman ja toisaalta juuri korkeat asumiskustannukset heikentävät matalapalkkaisen työn vastaanottamisen kannattavuutta.

Jotta yleinen asumistuki kilpailisi toimeentulotuen lisäosan korvaamien asumismenojen kanssa, pitäisi korkeimpia hyväksyttäviä vuokria asumistuessa korottaa merkittävästi. Tätä emme

<sup>10</sup> Alle kahdeksan euron alenemaa ei oteta huomioon, joten täyden asumistuen saa vielä 25 euroa suuremmilla tuloilla.

esitä, koska sillä olisi hyvin kielteisiä vaikutuksia vuokramarkkinoihin. Tämä merkitsee, että toimeentulotuen yleisyys perusturvan varassa olevien keskuudessa jatkuu.

Sen sijaan yleistä asumistukea tulee kehittää niin, että se tukee myös pienipalkkaisia eikä vain työttömiä.

Olemme tarkastelleet kahta vaihtoehtoa parantaa asumistukea työssä käyvien osalta. Toisessa asumistuen tuloharkinnassa jätettäisiin 25 prosenttia ansiotuloista ottamatta huomioon, jolloin yhteensovitus ansiotulojen osalta olisi 24 prosenttia. Tämä nostaisi asumistukea 1 500 euron tulojen kohdalla 120 eurolla kuussa ja 2 000 euron kohdalla 160 eurolla kuussa. Se myös pienentäisi efektiivisiä rajaveroasteita asumistuen saajilla kahdeksalla prosenttiyksiköllä.

Toisessa asumistuen tuloharkinnassa jätettäisiin ottamatta huomioon ansiotuloja 400 euron edestä kuussa. Se nostaisi asumistukea kaikilla ansiotuloja saavilla – jos he asumistukea saavat – 128 eurolla kuussa. Tämänkin jälkeen yksin elävä kokopäivätyössä käyvä voisi saada asumistukea käytännössä vain pääkaupunkiseudulla. Tämä vaihtoehto ei pienennä marginaaliveroa asumistuen saajien kohdalla palkansaajien tavanomaisilla tuloalueilla, mutta se parantaa työn kannustimia ns. ekstensiivisellä marginaalilla eli parantaa työttömyydestä ansiotyöhön siirtymisen houkuttelevuutta. Se myös merkitsee, että aiempaa alemmat ansiotulot riittävät nostamaan ansiotason yli toimeentulotuen takaaman.

Koska pidämme useimpien taloustieteilijöiden tapaan ekstensiivistä marginaalia vielä tärkeämpänä kuin lisätuntien efektiivistä marginaaliveroastetta, pidämme parempana jättää 400 euroa ansiotuloja ottamatta huomioon. Esitämme kuitenkin molempien vaihtoehtojen harkitsemista.

### Suositus 3:

#### **Asumistuen tuloharkinta.**

- a) Asumistuessa tuloharkinnassa jätetään 400 euroa ansiotuloja kuussa kotitaloutta kohden ottamatta huomioon tai
- b) Asumistuen tuloharkinnassa jätetään 25 % ansiotuloista ottamatta huomioon.

## 3.5 Soviteltu työmarkkinatuki ja matalapalkkatuki

Asumistuen ohella esitämme matalapalkkaisen työn tueksi pienipalkkaista henkilöä tukevaa matalapalkkatukea, jota saisi automaattisesti pienituloisuuden perusteella. Tukea voisi saada myös itse itsensä työllistäjä. Jotta erilaisten tukien määrä ei kasvaisi eikä syntyisi uusia tukien välisiä rajoja, esitämme, että matalapalkkatuki muodostettaisiin sovitellusta työmarkkinatuesta poistamalla siitä vaatimus, ettei työaika saa ylittää 80 prosenttia kokoaikaisen työn määrästä. Tämä saattaisi tuen piiriin myös freelance-työntekijät, jotka on rajattu ulkopuolelle, koska heidän työaikaansa ei voida valvoa. Osa-aikaiseen työhön soviteltua päivärahaa saisi edelleen vain, jos on työmarkkinoiden käytettävissä kokoaikaiseen työhön. Olisi erikseen pyrittävä työssäoloahtoja muuttamalla rajaamaan pois sellaista käytäntöä, että esimerkiksi kausiluonteista työtä tekevien kohdalla käytetään ansiosidonnaista työttömyysturvaa säännönmukaisena ansiokuoppien täydentäjänä.



Koska työmarkkinatuen nimessä mikään ei viittaa työttömyyteen, matalapalkkatuen nimi voisi edelleen olla työmarkkinatuki. Siinä olisi samat lapsikorotukset kuin työmarkkinatuessa, joten se tukisi erityisesti pienipalkkaisten lapsiperheiden työllistymistä.

Mikäli työmarkkinatuen yhteensovitusäännöksiä ei muuteta, vain lapsiperheet voisivat käytännössä saada matalapalkkatukea kokoaikaisesta työstä. Lapsettomalla tuki loppuu 1 400 euron tulojen kohdalla, mutta kolmen lapsen huoltajalla vasta 1 820 euron kohdalla. Alle 1 400 euron tuloja työehtosopimukset eivät juuri tunne. Tilanne muuttuu toiseksi, jos joillekin rajatuille ryhmille – kuten nuorille – sallitaan nykyisten työehtosopimusten tariffipalkkoja pienempien palkkojen maksaminen tai sovitellun työmarkkinatuen yhteensovitusta lievennetään.

Kun sovitellun työmarkkinatuen saamisen ehtona on nyt korkeintaan 80-prosenttinen työaika, voi jo nyt pienipalkkainen, jolla on kolme alaikäistä lasta, päästä paremmille ansioille tekeillä nelipäiväistä työviikkoa kuin täyttä työaika.

Usealta taholta on esitetty, että joko vain työmarkkinatuen tapauksessa tai vaihtoehtoisesti kaikissa työttömyyskorvausten yhteensovituksessa jätettäisiin 300 euroa kuussa ansiotuloja ottamatta huomioon. Tämä nostaisi soviteltuja työttömyyskorvauksia 150 eurolla kuussa. Näin menetellään jo nyt vapaapalokuntiin kuuluvien osalta. Tätä järjestelyä voitaisiin samoin perusteluin laajentaa. Ehdotus on hyvin vaikea toteuttaa nykyisen sovitellun työmarkkinatuen kohdalla, koska ansiotaso nelipäiväisestä työviikosta yhdistettynä soviteltuun päivärahaan tuottaisi usein korkeamman ansiotason kuin täysi työaika ilman soviteltua päivärahaa. Matalapalkkatukeen vapaan tulon osuus sen sijaan on helppo yhdistää.

Olemme verranneet kahta vaihtoehtoa lieventää esitetyn matalapalkkatuen tuloharkintaa suhteessa nykyiseen sovitellun päivärahan tuloharkintaan, 300 euron etuoikeutettua tuloa ja 35 prosentin yhteensovitusta. Pidämme 300 euron vapaata tuloa parempana, vaikka yhteensovitusprosentin alentaminen laskisikin efektiivisiä rajaveroja. Vapaan tulon vaihtoehto nostaisi saajan tulot todennäköisesti toimeentulotukirajan yläpuolelle, mistä on monia hyviä seurauksia. Lisäksi tässäkin ekstensiivinen marginaali on olennaisempi kuin efektiivinen marginaalivero. Esitämme nämä molemmat kuitenkin vaihtoehtoisina ratkaisuina.

Tästä esityksestä riippumatta esitämme, että vaikeasti työllistettäväksi luokiteltu työtön, jolle on myönnetty palkkatukiseteli, voisi ansaita ilman työmarkkinatuen menetystä 700 euroa kuussa ilman yhteensovitusta. Tämä ei koskisi työsuhteita, joihin saa palkkatukea. Esitystä perustelemme sillä, että palkkatuki ei käytännössä sovi lyhytaikaiseen keikkatyöhön, joka kuitenkin voisi olla monelle työttömälle ensimmäinen askel työelämään. Palkkatuki antaa työmarkkinatuen työnantajalle usein jopa korotettuna. Tämä vaihtoehto tukee vaikeasti työllistettävää itseään samalla summalla. Etu olisi palkkatuen tavoin määräaikainen.

#### **Suositus 4:**

**Työmarkkinatuesta matalapalkkatuki.** Työmarkkinatuki kehitetään yleiseksi matalapalkkatueksi poistamalla siitä vaatimus osa-aikaisesta työs-kentelystä. Osa-aikatyöhön matalapalkkatukea saisi edelleen vain, jos on työmarkkinoiden käytettävissä kokoaikaiseen työhön.

#### Suositus 5:

##### **Työmarkkinatuen tuloharkinta**

- a) Työmarkkinatukeen säädetään 300 euron sovittelusta etuoikeutettu tulo tai
- b) Työmarkkinatuen yhteensovitusprosentti alennetaan 50 prosentista 35 prosenttiin.

#### Suositus 6:

**Vaikeasti työllistettävän etuoikeutettu tulo.** Vaikeasti työllistettävä työmarkkinatuen saaja, jolle on myönnetty palkkatukiseteli, voi ansaita ilman sovittelua 700 euroa, jonka yli menevään osaan sovelletaan tavanomaista sovitteluprosenttia.

### 3.6 Työkyvyttömyyseläkkeellä työskentely

Työkyvyttömyyseläkkeellä oleva saa tällä hetkellä tehdä kuukaudessa työtä vain 714 euron edestä. Tätä suuremmat tulot pudottavat työkyvyttömyyseläkkeen pois. Tämä raja tuottaa tarpeettomia esteitä esimerkiksi kehitysvammaisten työnteolle ja estää tehokkaasti työkyvyttömyisten yrityksiä palata työelämään. Ansioeläkkeiden osalta yhtäaikainen työkyvyttömyyseläkkeen nostaminen ja liki täysiaikainen työnteko sen sijaan ei ole hyväksyttävää. Selkeyden takia esitämme, että kansaneläkkeenä maksettava työkyvyttömyyseläke muutetaan vammaistueksi.

#### Suositus 7:

**Kansaneläkkeen työkyvyttömyyseläkkeistä vammaistukia.** Pelkän kansaneläkkeen maksaminen työkyvyttömyyseläkkeenä työhistoriaa vailla oleville korvataan samansuuruisella vammaistuella, johon ei liity rajoituksia omien tulojen hankkimiselle.

### 3.7 Työttömän sopeutumisraha

Rakennemuutoksen vuoksi moni pitkän työuran tehnyt joutuu työttömäksi ja menettää vanhan ammattinsa lopullisesti. Edessä on usein joko syrjäytyminen työmarkkinoilta tai sopeutuminen pienempään palkkaan. Entisen tasoista työpaikkaa voi etsiä ansiopäivärahan turvin 500 päivää eli noin kaksi vuotta. Vähän aikaa kannattaakin tietysti etsiä sen sijaan, että tarttuisi ensimmäiseen vastaan tulevaan, aiempaa selvästi matalapalkkaisempaan työhön. Jos-sain vaiheessa työttömyysjakson pituus kuitenkin kääntyy rasisiteeksi, alkaen ennustaa yhä pienipalkkaisempaa työtä. Olisi sekä yksilötasolla että kansantaloudellisesti edullista ottaa mahdollisesti pienipalkkaisempikin työ vastaan nopeasti.

Esitämme, että työttömäksi joutuneet, joilla on takanaan yli kymmenen vuoden työhistoria, voisivat saada työttömyyspäivärahana **sopeutumisrahaa** ottaessaan vastaan aiempaa matalapalkkaisemman työn. Sopeutumisraha maksettaisiin samojen sääntöjen mukaan kuin soviteltu päiväraha, mutta ilman vaatimusta osa-aikaisesta työskentelystä. Sopeutumisrahaa voisi saada yhteensä euromääräisesti yhtä paljon kuin 500 päivän päivärahasta on käyttämättömättä. Näin se kannustaisi nopeaan työllistymiseen. Siinä noudatettaisiin sovitellusta päivärahasta tuttua 90 prosentin sääntöä niin, etteivät sopeutumisraha ja palkka yhteensä voi ylittää 90 prosenttia sopeutumisrahan perusteena olevasta palkasta. Todettakoon, että nyt monen kannalta on edullisempaa ottaa vastaan pienipalkkainen osa-aikatyö kuin sama työ

kokoaikaisena, koska osa-aikatyötä voi tukea sovitellulla päivärahalla mutta kokoaikaista ei voi. Esitämme, että päivärahan suuruuden perustana olisi keskimääräinen ansiotasoviimeisen kymmenen vuoden aikana ansiotasoindeksillä korjattuna, koska ei ole tarkoitus, että sopeutumisrahasta tulisi tapa hyötyä ylimääräisesti tilapäisistä korkeista ansioista.

Mitä pienempi on sopeutumisraha euromääräisesti, sitä pitempään sitä kestäisi. Jos 90 prosentin sääntö leikkaa sopeutumisrahan hyvin pieneksi, maksuaika venyisi käytännössä loputtomiin. Tällöin voi olla perusteltua asettaa sopeutumisrahan maksulle ylärajaksi esimerkiksi viisi vuotta.

#### Suositus 8:

**Työttömän sopeutumisraha.** Henkilölle, jolla on takanaan vähintään kymmenen vuoden työhistoria hänen joutuessaan työttömäksi ja jolla ennen 500 päivän työttömyysjakson päättymistä on käyttämättömiä päivärahopäiviä päiviä jäljellä, maksetaan hänen vastaanottaessaan aiempaa matalapalkkaisemman työn työttömyyskorvauksesta jäljelle jäänyt euromäärä sopeutumisrahana samojen periaatteiden mukaan kuin soviteltu työttömyyspäiväraha, vaikka tehtyjen työtuntien määrä ylittäisi 80 prosenttia alalla noudatettavasta kokoaikaisen työn työajasta. Sopeutumisrahan perusteena olevana palkkana käytetään 120 viimeisen kuukauden ansiotasoindeksillä korjattua keskipalkkaa.

## 4 MATALATUOTTOISEN TYÖN KYSYNTÄ

Kun työntekijän vaatima palkka ylittää sen, mitä työnantaja on valmis maksamaan, työsuhde voidaan saada syntymään joko tukemalla työnantajaa (palkkatuki) tai työntekijää (matalapalkkatuki, asumistuki). Palkkatuessa hyvänä puolena on, että se sopii psykologisesti paremmin työehtosopimuksiin, koska työntekijä saa työehtosopimuksen mukaista palkkaa, vaikka työnantajan kustannuksia onkin alennettu. Sosiaalivakuutuksen kannalta tämä järjestely on myös työntekijän kannalta turvallisempi. Palkkatuen heikkona puolena on siihen liittyvä byrokratiasta aiheutuva kitka.

Pidämme todennäköisenä, että muuttotappioalueilla työsuhteiden syntymisen esteet painottuvat työn kysyntään. Toimeentulotuen käyttö ensisijaisen turvan täydentäjänä on näillä alueilla vähäisempää kuin korkeiden asumiskustannusten alueilla, koska asumiskustannukset ovat matalia, joten suunnitellut kannustimet toimivat tyydyttävästi. Sen sijaan tuottavista työmahdollisuuksista on pulaa ja siksi palkanmaksukyky vähäisempi. Mahdollisuus tinkiä työehtosopimusten mukaisista palkoista lisäisi työtilaisuuksia, mutta samalla se hidastaisi työvoiman siirtymistä kasvukeskuksiin tuottavamman työn äärelle.

Alueellisten syiden ohella työn kysyntää rajoittavat puutteet työnhakijoiden henkilökohtaisessa tuottavuudessa. Jos työnhakija ei voi riittävässä määrin kompensoida todellisia tai kuviteltuja puutteitaan tarjoutumalla tekemään työtä halvemmalla, hän jää työhaussa heikommalle suhteessa hakijaan, jolla ei ole vastaavia puutteita. Esimerkiksi vaatimus maksaa maahanmuuttajille samaa palkkaa kuin syntyperäisille suomalaisille on sosiaalisesti ylevä, mutta heikentää maahanmuuttajien työllisyyttä, sillä onhan suomea äidinkielenään puhuvan mutkatomampi palkattava kuin huonosti suomea puhuva.

Palkkojen suurempi yksilöllinen joustavuus parantaisi työllisyyttä. Milloin tämä ei ole mahdollista tai hyväksyttävää, työllistymistä edistäisi, jos työntekijään liittyvät puutteet olisi mahdollista kompensoida työnantajalle muulla tavoin. Käytämme yleisnimitystä alentunut henkilökohtainen tuottavuus tilanteista, joissa työnantaja perustellusti tai ilman perusteita olettaa työnhakijan tuottavan alentuneen työpanoksen.

## 4.1 Palkkatuki

Vaikeasti työllistettävän työntekijän palkkaamista tuetaan tällä hetkellä työnantajalle maksettavalla palkkatuella. Palkkatuki on työmarkkinatuen suuruinen, eli noin 700 euroa. Sitä voidaan myöntää muun muassa henkilölle joka on saanut työttömyyskorvausta 500 päivää tai ollut yhtäjaksoisesti työttömänä kuusi kuukautta, on vailla ammatillista koulutusta tai on yli 50-vuotias. Se voidaan tapauskohtaisesti myöntää enintään 60 prosentilla korotettuna, ja joissakin tapauksissa korotus voi olla 90 prosenttia. Palkkatuki myönnetään tavallisesti kymmeneksi kuukaudeksi kerrallaan. Työntekijälle on maksettava työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Työttömällä työnhakijalle voidaan myöntää palkkatukiseteli osoitukseksi, että hänen palkkaamisestaan voi saada palkkatukea.

Vuonna 2012 palkkatuella työllistettyjä oli keskimäärin noin 30 000 eli runsas prosentti työllisestä työvoimasta. Tukityöllistetyistä noin 30 prosenttia oli kuntien ja valtion palveluksessa ja loput ”yksityisillä”. Yksityisiin kuuluvat sekä yritykset että kolmannen sektorin järjestöt, esimerkiksi työttömien yhdistykset. Palkkatuen tulisi muodostaa tie ulos työttömyydestä. Palkkatuella ei kuitenkaan siirrytä avoimille työmarkkinoille niin helposti kuin voisi toivoa.

Joskus pysyvä työllistyminen on mahdotonta, vaikka tukityöllistetty osoittautuisi kuinka hyväksi tahansa. Kolmannen sektorin järjestöillä ei yleensä ole rahaa maksaa palkkaa eikä kunnan budjetissa ole varauduttu maksamaan täyttä palkkaa uudesta työntekijästä. Yritykset saattavat palkata tukityöllistettyjä tehtäviin, jotka itsessään ovat matalatuottoisia, tekee ne kuinka hyvin tahansa. Kilpailevat yritykset ovat ajoittain syyttäneet tukityöllistettyjen käyttämistä kilpailun vääristämisestä.

Vaikka palkkatuki on oikein käytettynä hyvä väline, sillä on puutteensa. Tuki katkeaa kerralla sen sijaan, että vähenisi asteittain, jolloin syntyy taitekohta, jossa työsuhteen jatkamisesta joudutaan päättämään. Tuen suuruus voi kääntyä itseään vastaan. Kovin halvan työntekijän perehdyttämiseen ei paneuduta riittävän tarmokkaasti ja palkkatuella ihmisiä palkataan tehtäviin, jotka ilman tukea eivät voisi olla kannattavia työntekijän ominaisuuksista riippumatta. Monelle työttömälle ensimmäinen askel työelämään olisivat lyhyet työkeikat, mutta niitä palkkatuki ei tue. Siksi luvussa kolme esitämme, että palkkatukisetelin haltija saisi pitää työmarkkinatukensa, mikäli työllistyy lyhytaikaiseen työsuhteeseen ilman palkkatukea. Työntekijällä itsellään ei tällä hetkellä ole motivaatiota päästä eroon tukityöllistetyn asemastaan, mikä on omiaan lisäämään tukiriippuvuutta.

Moniin tarkoituksiin pienin palkkatuki, noin 700 euroa kuussa, on haaskaavan suuri.

Nykyisen palkkatuen ohella tulisi olla mahdollisuus helpommin saatavaan ja selvästi alempaan palkkatukeen, esimerkiksi maahanmuuttajille vaikkapa pari vuodeksi. Esimerkiksi humanitaarisin perustein maahan muuttaneiden työllistämistä voisi antaa automaattisesti noin 300 euron suuruisen palkkatuen vuoden ajaksi. Hämeenlinnassa on kokeiltu maahanmuuttajien työllistämiseen 500 euron kertakorvausta, mutta tämä ei kannusteena ole ollut riittävän suuri.

Vastaavaa tukea ei ole syytä antaa työperäiselle maahanmuuttajalle, koska hänen oletetaan työllistyvän ilman tukia.

#### Suositus 9:

**Pieni palkkatuki.** Nykyisen palkkatuen rinnalle kehitetään selvästi pienempi ja asteittain pienenevä palkkatuki, jonka myöntäminen on nykyistä helpompaa ja osittain automaattista. Yksi tukea saava ryhmä voisivat olla humanitaarisin perustein maahan muuttaneet.

## 4.2 Työnantajalle lankeava sosiaalinen vastuu työhön pääsyn esteenä

Historiallisista syistä työnantajalle on säilytetty sosiaalista vastuuta työntekijöidensä sosiaalisista ja terveydellisistä riskeistä. Rationaalisesti toimiva työnantaja ottaa potentiaaliset riskit huomioon rekrytointivaiheessa ja pyrkii välttämään sellaisten henkilöiden palkkaamista, joihin hän arvelee syystä tai toisesta sisältyvän keskimääräistä suuremman riskin. Siksi on viisasta siirtää osa riskeistä yhteisesti katettaviksi.

### Nuori nainen ja raskauden riski

Nuorilla naisilla teetetään paljon saman ikäisiä miehiä enemmän erilaisia pätkätöitä. Tämä johtuu mitä ilmeisimmin suurelta osin pelosta, että työntekijä tulee raskaaksi. Vaikka välittömästi äitiyslomista aiheutuvia kustannuksia on tasattu, äitiysloma tuottaa työnantajalle ylimääräisiä kustannuksia sijaisen perehdyttämisestä alkaen. Naisyrittäjien hieman kiistanalaisen laskelman mukaan työnantajalle aiheutuu yhdestä raskaudesta noin kymmenentuhannen euron suuruinen kustannus. Kustannuksia aiheuttaa se, että äitiyspäiväraha on palkkaa pienempi, mutta useimpien työehtosopimusten mukaan työnantajan on kuitenkin maksettava ainakin äitiysloman ajalta täysi palkka. Sama toistuu äitiys- ja vanhempainvapaan aikana kertyneen lomaoikeuden kohdalla, josta korvataan osa. Suurin kustannus on kuitenkin vaikeammin määriteltävä haitta sijaisen rekrytoinnista ja hänen perehdyttämisestään. Näitä kustannuksia on mahdoton määritellä tarkasti ja ne vaihtelevat tapauskohtaisesti. Nuorten naisten vaikeus päästä pysyvään työsuhteeseen kielii siitä, että ongelma on todellinen.

Nuorten naisten vaikeudet päästä vakituiseen työsuhteeseen eivät ole vain tasa-arvoongelma, vaan asialla on myös mittavia kansantaloudellisia vaikutuksia. Katkokset työhistorian alussa heijastuvat urakehitykseen koko työuran ajan vähentäen naisten työpanoksen kansantaloudellista arvoa.

Raskaudesta työnantajille aiheutuvia kustannuksia on syytä tasata. Välittömiä kustannuksia, kuten äitiys- ja vanhempainpäivärahan ja maksettavan palkan erotus sekä äitiysloman aikana kertynyt vuosilomapalkka voidaan tasata suoraan. Muiden kulujen määrittelemineen tarkasti on mahdotonta. Siksi esitämme, että maksetaan euromääräinen kertakorvaus työnantajalle, jonka pysyvässä työsuhteessa oleva työntekijä tulee raskaaksi. Korvaus voidaan rajata niihin äiteihin, jotka äitiys- ja vanhempainvapaan ja mahdollisen hoitovapaan jälkeen palaavat saman työnantajan palvelukseen.

Korvaus voi olla joillekin ylimitoitettu ja toisille alimitoitettu, mutta keskimäärin kuitenkin lähempänä oikeata kuin nykytila. Mitään haittaa ei ole siitäkään, että työnantaja, jolla äitiydestä ei koidu merkittäviä kustannuksia, pyrkii korvauksen toivossa tarjoamaan aktiivisesti töitä potentiaalisille äideille.

## Suositus 10:

**Äitiydestä aiheutuvien kustannusten tasaus.** Tasataan työntekijän raskaudesta aiheutuvat suoranaiset ja välilliset kustannukset. Suoranaisten kustannusten lisäksi maksetaan välillisistä, muun muassa sijaisen perehdyttämiseen liittyvistä kuluista kertaluontoinen 5000 euron korvaus siinä tapauksessa, että työntekijä palaa raskauden ja perhevapaiden jälkeen saman työnantajan palvelukseen.

## Toistuvien sairauspoissaolojen riski

Työnantaja on vastuussa työntekijän sairauspoissaaloista yhdeksän ensimmäistä päivää. Vasta tämän jälkeen Kelan sairauspäiväraha alkaa maksaa päivärahaa sairastuneen työnantajalle. Samalle henkilölle voi koitua vuoden aikana lukuisia sairausjaksoja, josta työnantaja ei saa ehkä lainkaan korvausta. Tämä saa työnantajan karttamaan työhönottossa henkilöitä, joihin vaikuttaa kohonnut sairastavuusriski. Olisi kohtuullista rajoittaa karenssipäivien vuotuista määrää.

## Suositus 11:

**Työnantajan vastuun rajaaminen toistuvasti sairastelevasta työntekijästä.** Jos samalla työntekijällä on kalenterivuoden aikana vähintään 15 poissaolopäivää sairauden vuoksi niin, ettei työnantaja saa niistä sairauspäivärahaa Kelalta, maksaa Kela työnantajalle sairauspäivärahaa jokaiselta tämän ylittävältä sairauspäivältä.

## Kohonnut työkyvyttömyyseläkkeen riski

Pienet työnantajat tasaavat työkyvyttömyyseläkkeiden riskit keskenään ja suuret työnantajat maksavat käytännössä maksuprosentin muutosten kautta omat työkyvyttömyyseläketapauksensa kokonaan itse. Mitä nuorempana tulee työkyvyttömäksi, sitä kalliimmaksi se käy. Kolmekymmenvuotiaana työkyvyttömyyseläkkeelle joutuneesta työnantajalle koitua lasku on puolen miljoonan euron luokkaa. Vastuu ei ole enää suoraviivainen, vaan perustuu riskiluokkiin. Työkyvyttömyyseläketapaus on työnantajalle ilmainen, jos se ei siirrä yritystä maksuluokasta toiseen, mutta sitäkin kalliimpi, jos juuri se aiheuttaa siirron.

Joistain henkilöistä on helppo päätellä, että heihin liittyy kohonnut työkyvyttömyyseläkkeen riski. Työnantajan vastuuttamisella työkyvyttömyyseläkkeistä tähdätään hyvään työsuojeluun ja työterveyshuoltoon, mutta sivuvaikutuksena se johtaa valikoivaan rekrytointiin. Työnantajien varovaisuus lisää rakenteellista työttömyyttä. Työkyvyttömyyseläkkeen riski on mitä todennäköisimmin yksi tekijöistä, joiden vuoksi 50 vuotta täyttäneen on Suomessa vaikea saada töitä.

Räikeimpiä tilanteita on korjattu sillä, että valmiiksi vajaakuntoisena palkatun osalta työkyvyttömyyden riski tasataan työnantajien kesken. Tämä poistaa ongelmasta vain osan. Samoin voidaan tehdä, jos työntekijälle tarjotaan julkisia työvoima- ja erityispalveluja ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksessa, kuitenkin vain neljän vuoden ajan.

Esitämme selvitettäväksi käytäntöä, jossa työnantaja voisi omalla päätöksellään ostaa itsensä vapaaksi palkkaamansa työn tekijän työkyvyttömyysriskistä siten, että kyseisen henkilön mahdollinen työkyvyttömyys ei vaikuttaisi yrityksen riskiluokkaan. Jotta korkeaan riskiluok-

kaan kuuluvan yrityksen ei kannattaisi tehdä tätä kaikille palkattaville, maksu olisi – toisin kuin ammatillista kuntoutusta saavien kohdalla – yrityksen riskiluokan suuruinen. Jotta käytännöstä ei tulisi liian suosittua, työkyvyttömyyseläkemaksu perittäisiin jonkin verran (esim. 10 %) korotettuna. Voi kuitenkin olla perusteltua periä vähintään perusmaksua, vaikka yrityksen riskiluokka olisi keskimääräistä pienempi. Ei voitaisi myöskään hyväksyä, että työnantaja käyttäisi tätä mahdollisuutta kaikkien työntekijöidensä kohdalla. Koska työkyvyttömyysriskiksi luokittelu voidaan kokea hyvin leimaavaksi, asian tulisi olla pelkästään työnantajan ja eläkeyhtiön sekä mahdollisesti asianomaisen itsensä tiedossa.

#### **Suositus 12:**

**Mahdollisuus vapautua työkyvyttömyyseläkkeen riskistä.** Oikeutetaan suuri työnantaja ilman perusteluja vapautumaan palkkaamansa henkilön työkyvyttömyyseläkkeen riskistä. Päätös pitää tehdä palkkaamisen yhteydessä. Työnantajan maksu tästä henkilöstä on tuolloin sama kuin muilla työntekijöillä, kuitenkin kymmenellä prosentilla korotettuna ja vähintään riskiluokan 4 suuruisena.

#### **Nuorisopalkka**

Nuorten työttömyys on melkein kaikissa Euroopan maissa selvästi muuta väestöä korkeampi. Suomessa nuorisotyöttömyys on noin kaksinkertaista koko väestön työttömyyteen verrattuna. Nuoret eivät eri syistä ole haluttua työvoimaa. Tarvitaan yleisiä toimia, jotka tekevät nuorten palkkaamisen aiempaa houkuttelevammaksi.

Suomessa sovellettiin vuoteen 1975 saakka perheverotusta. Perheverotuksen asteikko oli yksinäisten henkilöiden asteikkoa matalampi, koska kahden henkilön tulot laskettiin yhteen. Alle 24-vuotiaista yksinäistä henkilöä verotettiin kuitenkin lievemmän perheverotusasteikon mukaan. Nuorten palkat olivat pienempiä ja oman kodin perustaminen oli joka tapauksessa kallista. Siksi nuoria verotettiin lievemmin.

Laman oloissa vuosina 1993–1995 Suomessa kokeiltiin alempien palkkojen maksamista alle 25-vuotiaille. Tällä ei ole katsottu olleen merkittävää vaikutusta nuorten työllisyyteen. Kyse oli massatyöttömyyden ajasta, josta ei voida vetää varmoja johtopäätöksiä normaalisti toimiviin työmarkkinoihin. Kun palkkojen alennusta ei kompensoitu mitenkään, sillä saattoi myös olla kielteisiä vaikutuksia työn tarjontaan.

Esitämme, että työehtosopimukseen kirjattaisiin mahdollisuus maksaa alle 25-vuotiaille työehtosopimusten määräämiä palkkoja alempia palkkoja ja tämä kompensoitaisiin ikäperusteisella, pieniä palkkoja suosivalla alennetulla verotuksella. Mikäli suosituksen 4 mukainen matala-palkkatuki toteutetaan, tämä korvaisi kaavaillun ikäperusteisen veronalennuksen. Nämä kaksi vaihtoehtoa poikkeavat toisistaan merkittävimmin opiskelijoiden kohdalla. Koska tämä mahdollisuus voitaisiin rajata alle 25-vuotiaisiin, yleiset palkkoja alentavat tai nostavat vaikutukset jäisivät todennäköisesti pieniksi.

### Suositus 13:

**Nuorisopalkka.** Työmarkkinajärjestöt sopivat ikäperusteisesta mahdollisuudesta maksaa nuorille työehtosopimuksen määräämää alempaa palkkaa. Tämä kompensoidaan vain nuorille suunnatulla ikäperusteisella veronalennuksella, joka toteutetaan parantamalla ansiotulovähennystä niin, ettei nuorten pienistä palkoista mene veroa lainkaan.

### Ikääntyvä työntekijä

Työnantajat karttavat ikääntyneitä työntekijöitä. Yli 50-vuotiaana työttömiksi joutuneiden on vaikea saada uutta työpaikkaa, ja moni yritys ostaa ikääntyneitä pois yrityksestä melko kalliiden kultaisten kädenpuristusten avulla. Yli 63-vuotiaiden toivotaan sunnuntaipuheissa yleisesti jatkavan töissä edelleen, mutta käytännössä yritykset ovat kovin haluttomia mukauttamaan työtehtäviä ikääntyneille sopiviksi.<sup>11</sup> Tämä on eräänlaista passiivista eläkkeelle savustamista.

Yhtenä vaikuttimena olla palkkaamatta ikääntyviä ovat terveyteen liittyvät pelot. Yritys joutuu maksamaan työkyvyttömyyseläkkeistään, jos eläketapauksia on ikävakioituna yli keskiarvon. Riskin ikävakiointi helpottaa, mutta ei poista ongelmaa, sillä työttömiin oletetaan liittyvän suurempia terveysriskejä kuin työllisiin. Työnantajien sosiaalisen vastuun keventäminen toistuvasti sairastelevien osalta sekä mahdollisuus ostaa pois työnantajan riski työkyvyttömyyseläkkeestä helpottaisivat myös osaltaan ikääntyneinä työttömiksi jääneiden työllistymistä.

Koska ikääntyneeseen työvoimaan kohdistuu selvää alikysyntää, tasapainoa parantaisi ikäihmisten suosiminen automaattisella ikäperusteisella tuella. Yksi mahdollisuus olisi alentaa ikäihmisten eläkemaksuja. Tätä vastaava eläkemaksujen korotus tulisi kohdistaa samoin ikäperusteisesti niihin ikäluokkiin, joissa työn kysyntä on suurinta. Koska madaltunut kysyntä kohdistuu erityisesti vähän koulutettuihin, eläkemaksujen alennus pitäisi tehdä pieniä ansiotuloja saavia painottaen.

Jo ennen vanhuuseläkkeelle siirtymistä tulisi olla mahdollista voimien vähetessä hidastaa työntekoa, osana pehmeää eläkkeelle siirtymistä. Jos työnantajan on maksettava työsuorituksista täysi palkka, työnantaja haluaa täyden työsuorituksen. Siksi olisi taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta luonnollista tehdä vanhuuseläkkeen ikärajojen partaalla uusi työsopimus, jossa tehtäviä on kevennetty ja palkka määritelty uusien tehtävien mukaiseksi.

Toinen tapa toteuttaa tämä olisi siirtyä yleisesti joustavampaan ja yksilöllisempään palkkasopimiseen. Tämän voi hyvin tehdä vastuullisen tulopolitiikan ja työehtosopimusten puitteissa. Työehtosopimuksia pitäisi silloin kehittää niin, että työehtosopimuksessa määrätty palkannousuvara tulkitaankin vain keskimääräiseksi korotukseksi ja että paikallisissa neuvotteluissa voidaan sopia siitä, miten keskimääräinen korotus jaetaan työntekijöiden kesken.<sup>12</sup> Yksilöllisempi palkkaus voisi myös tehdä työnantajat halukkaammiksi palkkaamaan ikäihmisiä, koska työnantaja ei huonosti työpaikalle soveltuvan työntekijän tapauksessa olisi velvoitettu maksamaan täysiiä yleiskorotuksia koko loppu-uran ajan.

<sup>11</sup> Esa Tuominen, Kristiina Tuominen ja Nina Kahma: Joustava vanhuuseläke. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 02/2012.

<sup>12</sup> Ruotsissa suurin osa työehtosopimuksista toimii jo näin, ks. Juhana Vartiainen, Miksi ja miten Pohjolan työmarkkinainstituutiot muuttuvat?, Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2012.



Niin sanotulla lisäpäiväoikeudella on nytkin tunnustettu, että yli 60-vuotias ei ole haluttua työvoimaa. Tätä taustaa vasten on luontevaa ajatella, että tämän ikäinen ei aina anna työnantajalle täyttä työpanosta.

Osa-aikaeläke kehitettiin pidentämään työuria. Jos työssä ei jaksa aikaa, voi siirtyä osa-aikaeläkkeelle. Tämä ei ole tuottanut toivottua tulosta, koska osa-aikaeläkkeelle siirtyvät ovat usein täysin työkykyisiä. Niin pitää ollakin, koska jäljelle jääneeltä työajalta vaaditaan täysi työpanos.

Mielestämme pitäisi siksi olla mahdollisuus osa-aikaeläkkeen logiikan mukaan päästä osaeläkkeelle, jos palkka alenee työn laadun muuttuessa vaikka työaika ei lyhenekään. Pelastajan palkka alenee, kun savusukelluslisiä putoaa pois. Urakkatyössä ansiotaso laskee ilman työtehtävien muutoksiakin. Tällöin voisi ottaa osan ansaitsemastaan eläkkeestä etukäteen ja jatkaa töissä uudella työsopimuksella helpommissa ja ikäihmiselle paremmin sopivissa tehtävissä. Osa-eläkkeeseen ei tarvitse sisällyttää minkäänlaista subventiota, vaan se voidaan toteuttaa aktuaarisesti neutraalisti. Verottaja jää palkan alenemisesta tappiolle, mutta työsuhteen jatkumisesta voitolle. Koska kevennetyt työtehtävät räätälöidään yksilöllisesti, on luonnollista, etteivät työehtosopimukset pääsääntöisesti sovellu niihin.

Jo nyt on mahdollista mennä 63-vuotiaana eläkkeelle ja jatkaa työntekoa uudella työsopimuksella ja aiempaa rennommilla tehtävillä. Palkka ei vaikuta eläkkeen suuruuteen. Eläkkeen karttuminen jatkuu, mutta ilman superkarttumaa. Eläkejärjestelmän kannalta tämä on aktuaarisesti vähintään tasapainossa. Tätä mahdollisuutta tulisi käyttää aktiivisemmin. Koska eläkettä ja palkkaa saa päällekkäin, on luonnollista, että palkka voi olla aiempaa pienempi ja työtehtävät helpompia. Koska tilanteet ovat kovin yksilökohtaisia, nämä työsopimukset tulisi vapauttaa pääsääntöisesti työehtosopimusten sääntelystä.

#### **Suositus 14:**

**Eläkemaksujen ikäporrastus.** Ikääntyvään työvoimaan kohdistuvan kysynnän lisäämiseksi eläkemaksuja porrastetaan niin, että työnantajien yli 55-vuotiaista maksamia eläkemaksuja alennetaan merkittävästi ja tämä kompensoidaan korottamalla maksuja ikäluokissa 35–54 vuotta, joiden työllisyysaste on paras.

#### **Suositus 15:**

**Osa-eläke.** 60 vuotta täyttänyt työntekijä, joka solmii työnantajansa kanssa uuden työsopimuksen alemmalla palkalla, voi saada osan eläkkeestään etukäteen osaeläkkeenä. Työehtosopimuksen velvoitteet eivät koskisi osa-eläkkeen ohella tehtävää työtä. Järjestelyn ikärajan voisi esimerkiksi sitoa työttömyysturvan lisäpäivien ikärajaan.

#### **Suositus 16:**

**Töissä eläkkeellä.** Keinona pehmeään eläkkeelle siirtymiseen tulee suosia menettelyä siirtyä vanhuuseläkkeelle ja jatkaa töissä uuden työsopimuksen turvin, jolloin saa eläkettä ja palkkaa päällekkäin. Nämä eläkkeen kanssa rinnakkaiset työsopimukset tulee pääsääntöisesti vapauttaa työehtosopimusten määräyksistä.

#### Suositus 17:

**Yksilöllistä joustoa työehtosopimusten sisällä.** Esitämme työmarkkinajärjestöjen selvitettäväksi mahdollisuudet siirtyä sellaisiin työehtosopimuksiin, joissa nykyistä suurempi osa palkanmaksuvarasta määritellään yrityskohtaiseksi eräksi, jonka jakamisesta neuvotellaan paikallisesti.

### 4.3 Koulutustyösuhde

Oppisopimussuhteissa työntekijän tuottavuus voi olla työsuhteen alussa heikko, ellei ole maton ja on joka tapauksessa työnantajan näkökulmasta erittäin epävarma. Työssä oppiminen on osalle nuoria parhaiten soveltuva tapa oppia ammatti. Tästä työnantaja joutuu työehtosopimusten mukaan maksamaan yleensä peräti 70–80 prosenttia alalla noudatettavasta normaalista palkasta. Jos nuori jatkaa peruskoulusta lukioon tai ammattikouluun, hän ei saa palkkaa vaan korkeintaan vanhempien tuloista riippuvaa opintotukea. Ammattikorkeakoulujen opintoihin liittyy usein palkatonta työharjoittelua yrityksissä.

Oppisopimuskoulutuksen käyttö on Suomessa huomattavan vähäistä muihin maihin nähden. Syynä on toisaalta vaadittava palkka, joka työsuhteen aluksi monessa tapauksessa ylittää oppijasta koituvan hyödyn. Yritykset eivät luota siihen, että investointi nuoren opettamiseen on yritykselle kannattava sijoitus, sillä mikään ei takaa työsuhteen kestävyyttä, kun opetettavasta on kehittynyt osaaja. Moni myös pelkää, että peruskoulusta ehkä huonoin paperein valmistunut nuori on työntekijänä soveltumaton, eikä hänestä määräaikaisten työsuhteiden vuoksi pääse eroon.

Nykyisin käytössä oleva oppisopimustoiminta ei mielestämme vastaa riittävästi siihen tarpeeseen ja mahdollisuuteen, jota vain peruskoulun käyneiden työllistäminen edellyttäisi. Oppisopimusajan palkan rajaaminen vähintään 70–80 prosenttiin alan työehtosopimuksen taulukkopalkasta on monen vähän koulutusta saaneen nuoren tapauksessa todennäköisesti liian korkea. Yritys voi haluta lähteä liikkeelle alhaisemmalla palkalla, joka voi nousta osaamisen kartuttessa. Oppisopimuksen osalta työsuhteiden olisi ainakin suhteen alussa voitava katkaista jomman kumman osapuolen ilmoituksella. Muu koulutus toimii valtion ja kuntien budjettivaroilla. Yhteiskunnan tulisi tukea vastaavasti myös oppisopimuskoulutusta erikseen arvioitavalla tavalla. Tällaisia elementtejä sisältyy Ruotsissa selvitysmies Claes Stråthin tuoreeseen esitykseen koulutustyösuhdesta.<sup>13</sup>

#### Suositus 18:

**Koulutustyösuhde.** Nykyisen oppisopimuksen rinnalle tai tilalle luodaan nuorille rajattu koulutustyösuhde, jonka palkka voi olla alempi kuin nykyisessä oppisopimustoiminnassa ja joka on pienellä varoajalla kummankin osapuolen irtisanottavissa ja jota tuetaan verovaroin niin kuin muutakin koulutusta.

### 4.4 Irtisanomissuoja pienyrityksissä

Mitä vahvempi on irtisanomissuoja, sitä suuremmat riskit sisältyvät henkilöstön palkkaamiseen. Pienille yrityksille epäonnistunut rekrytointi on suurempi riski kuin suuremmille, jossa on helpompaa löytää soveltuvaa työtä henkilölle, joka ei sovellu kunnolla siihen tehtävään,

<sup>13</sup> Ks. Utbildningsanställning, Statens Offentliga Utredningar (SOU) 2012:80, Stockholm 2012.

johon hänet on alun perin palkattu. Pienyritysten tulevaisuudennäkymät ovat myös usein epävakaita, minkä vuoksi henkilöstön palkkaamista kaihdetaan. Optimaalinen työsuhdeturva asettuu pienissä yrityksissä alemmas kuin suurissa, kun etsitään kompromissia työsuhdeturvan ja rekrytointikynnyksen välillä.

#### Suositus 19:

**Irtisanomissuoja pienissä yrityksissä.** Esitämme, että selvitetään irtisanomissuojan heikentämistä pienissä yrityksissä mahdollisena keinona alentaa rekrytointikynnyksen.

## 5 LAAJEMPIA UUDISTUSSUUNTIA

Kuten yllä olevasta on käynyt ilmi, esitämme uudistusten yleissuuntana sitä, että ensisijaista perusturvaa – erityisesti asumistukea ja uudelleen nimettyä työmarkkinatukea – parannetaan ja sen vähenteisyyttä henkilön oman tulonmuodostuksen suhteen pienennetään. Samalla palautetaan toimeentulotuki alkuperäiseen tehtäväänsä, poikkeustilanteiden huoltoavuksi. Näin työnteosta tehdään kilpailukykyisempää pienituloiselle. Edelliset luvut sisältävät joukon yksityiskohtaisia ehdotuksia, mutta niissä kaikissa on lähtökohtana sama peruslinjaus.

Samalla on tehtävä mahdolliseksi se, että heikommassa työmarkkina-asemassa olevat voivat todella kilpailla työpanoksellaan. Tämä on mahdollista alentamalla heistä työnantajalle koituvia kustannuksia ja tekemällä mahdolliseksi työ nykyisiä taulukkopalkkoja alemmalla palkkauksella. Tämän voi puolestaan kompensoida yleisellä matalapalkkatuella, alhaisemmalla verotuksella ja mahdollisesti alhaisemmilla eläke- ja sosiaaliturvamaksuilla. Jotta tällaiset tuet eivät valuisi yleisesti korkeampiin palkkavaateisiin ja palkkoihin, ne on sidottava objektiivisesti määriteltäviin ominaisuuksiin, jotka ovat todennettavissa. Näistä lähtökohdista olemme esittäneet, että sekä ikääntyneet että nuoret voitaisiin vapauttaa työehtosopimusten vähimmäispalkoista ja että tämä kompensoitaisiin muilla tavoin, esimerkiksi nuoria koskevalla veronalennuksella.<sup>14</sup> Maahanmuuttajastatus – esimerkiksi maahanmuutto humanitaarisin perustein, joka on tapahtunut alle viisi vuotta sitten – voisi myös toimia perusteena samantapaiselle erityiskohtelulle.

Mielestämme olisi myös perusteltua, että aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytettäisiin enemmän resursseja. Suomi on taloudellisen rakennemuutoksen kourissa, ja viranomaisten apu, tuki, informaatio, koulutus ja tarvittaessa pieni patistuskkin työnhakuun on tarpeen. Työmarkkinatuen ehdollisuus jää näennäiseksi, jos se johtaa laajaan toimeentulotuen käyttöön. Työvoimaviranomaisten ja sosiaaliturvan tiiviimpi yhteistyö olisi mielestämme tarpeen. Olisi hyödyllistä myös perehtyä Tanskan kokemuksiin tällaisesta aktivoimisesta. Tanskalainen aktiivinen työvoimapolitiikka on ilmeisesti myötävaikuttanut maan alhaisempaan työttömyysasteeseen. On myös huomattava, että Tanskassa käytetään työvoimaviranomaisten aktivointipalveluihin selvästi enemmän resursseja kuin Suomessa ja Ruotsissa.<sup>15</sup> Tanskalaiseen malliin kuuluu myös eurooppalaisittain heikko irtisanomissuoja ja työttömyysturvan ehdollisuus sille, että henkilö osallistuu tukityöllistämiseen, koulutukseen tai muihin aktivointitoimiin. Tanskas-

<sup>14</sup> Tämä voitaisiin toteuttaa niinkin, että henkilöllä on tarvittaessa mahdollisuus vaatia työehtosopimuksen vähimmäispalkkaa, mutta työnantajalla ei muussa tapauksessa olisi velvollisuutta sitä maksaa.

<sup>15</sup> OECD:n tilastoverailun mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan menojen BKT-osuus on Tanskassa 1,9 ja Suomessa 1,0. Ks. [http://www.oecd-ilibrary.org/employment/public-expenditure-on-active-labour-market-policies\\_20752342-table9](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/public-expenditure-on-active-labour-market-policies_20752342-table9), luettu 7.2.3013.

sa sovitetaan yhteen perustuslain suojaaman perusturvan maksatus sekä työvoimapolitiikan aktivointitoimet.<sup>16</sup> Tanskan mallista korostetaan usein tukien ehdollisuutta ja ”kovia” puolia, mutta tanskalaiseen toimintatapaan kuuluu yksinkertaisesti suuri määrä kontakteja ja keskusteluja paikallisessa työvoimatoimistossa. Tanskalaiseen joustoturvamalliin kuuluu se, että työttömiin otetaan yhteyttä entistä aiemmin ja entistä useammin. Niissä kerrotaan työttömille työllistymisen mahdollisuuksista ja työmarkkinoiden tilanteesta sekä autetaan ja neuvotaan näitä työnhaussa. Tällaisilla keinoilla on tilastollisesti todennettu yhteys alhaisempaan työttömyyteen.<sup>17</sup>

Nämä keinot ovat todennäköisesti pitäneet Tanskassa työttömyyttä suhteellisesti alhaisempana ja työmarkkinoiden liikkuvuutta suurempana kuin vaikkapa Ruotsissa tai Suomessa.<sup>18</sup> Pidämme tanskalaista aktivointi-toimintatapaa paremmin pohjoismaiseen ja suomalaiseen arvoympäristöön sopivana kuin saksalaisia ns. Harz-reformeja, joihin kuulunut tukien ja standardien leikkaaminen on hyvän työllisyyskehityksen hintana myös lisännyt köyhyyttä.

Työvoimapolitiittiset aktivointitoimet ovat kalliita. Siksi ne tulee suunnata mahdollisimman vaikuttavasti. Tällöin tulee luonnollisesti ottaa huomioon myös ne kuntouttavat hyödyt, jotka koituvat asianomaisen itsensä hyväksi esimerkiksi parantuneen elämänhallinnan kannalta. Kansantalouden kannalta eniten voitettavaa on niiden aktivoinnissa, joiden kohdalla on eniten voitettavissa tuottavia työvuosia. Huomiota tulee kiinnittää nuoriin, joiden siirtyminen työmarkkinoille on viivästynyt, sillä heillä on ennen eläkeikää jäljellä kymmeniä työvuosia. Ansiosidonnaisella työttömyyspäivärahalla olevien taas voi olettaa olevan ammattitaitoisempia kuin perusturvan varassa olevien, minkä lisäksi heidän työttömyyskorvauksiinsa kuluu enemmän rahaa.

Aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuudesta ei ole riittävästi luotettavaa tutkimustietoa. Se vaikeuttaa toimenpiteiden kohdistamista.

Aktivointitoimilla ei ole toivottua vaikutusta, jos päämääränä oleva työllistyminen ei henkilön itsensä kannalta ole kannattavaa. Toisaalta pelkkä kannustimien parantaminen ei useinkaan riitä yksinään aktivoimaan työttömyyteen tottunutta. Tämän vuoksi aktivointitoimet sekä luvuissa kolme ja neljä esitetyt työn tarjontaa ja kysyntää elvyttävät toimet tukevat toisiaan.

Lopuksi korostamme, että kaikkein heikoimmankaan aseman ihmisten työllisyys ei ole riippumatonta koko kansantalouden työllisyydestä. Vaikka työttömyyttä on tässä kirjoituksessa ja viime aikojen keskustelussa käsitelty paljon erityisryhmien ongelmana, kaikkien ryhmien työllistyminen riippuu myös kansantalouden yleisestä työllisyysasteesta. Siihen voidaan vaikuttaa tulosopimuksin, joita työmarkkinajärjestöt solmivat. Tulosopimusten sisältämien yleiskorotusvelvoitteiden ja työllisyystason välinen suhde määrää Suomen rakenteellisen työttömyystason. Kun työttömyysaste laskee, palkkavaateet ja palkannousuvauhti yleensä kohoavat. Jos palkkojen nousuvauhti kiihtyy vasta sitten, kun työttömyys on alhaisella tasolla – esimerkiksi neljässä prosentissa –, Suomessakin on mahdollista ylläpitää alhaista työttömyyt-

<sup>16</sup> Keskustelu professori Torben Andersenin kanssa. Ks. myös Torben Andersen ja Michael Svarer, Active labour market policy in a recession, IZA Journal of Labour Policy 2012, 1:7.

<sup>17</sup> Ks. Dansk Ökonomi, Efterår 2012, Konjunkturvurdering, Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur, Økonomiske Råd 2012.

<sup>18</sup> Tanskan työttömyys oli ennen 2007 alkanutta talouskriisiä noin neljän prosentin tienoilla, joskin Tanskan koko kansantalous saattoi tuolloin olla jossain määrin ylikuumentunut. Tanskalaista aktivointipolitiikkaa on analysoitu artikkelissa Torben Andersen, Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark. CESifo Economic Studies 53, 3/2007 sekä artikkelissa Heli Saijets, Uusia linjauksia työpolitiikassa, Tanskan malli, Työpoliittinen aikakauskirja 1/2003.

tä. Siksi työmarkkinajärjestöt voivat myötävaikuttaa alhaiseen työttömyyteen sitoutumalla alhaisiin – yritystoiminnan tuottavuuskasvun ja arvonalisäyksen hintaindeksin summan selvästi alittaviin – sopimusperäisiin palkankorotuksiin aina, kun työttömyys ylittää yhteiskunnallisesti hyväksyttävän tason. Tämän sitoumuksen vastapainoksi valtiolta voi luvata pyrkiä omalla finanssipolitiikallaan pitämään kokonaiskysynnän niin korkealla, että tavoitetasolle päästään pian.

#### **Suositus 20:**

**Aktiivisen työvoimapolitiikan voimavarat.** Aktiivisen työvoimapolitiikan voimavaroja lisätään niin, että lisäresurssit käytetään työvoimatoimistojen työnhaun tukipalveluihin, joita tarjotaan työttömyysjaksojen aikaisessa vaiheessa. Aktivointitoimia kohdistetaan painotetusti toisaalta nuoriin ja toisaalta ansiosidonnaisella työttömyysturvalla oleviin.

#### **Suositus 21:**

**Työttömyysturvasta aktivoivampi.** Työttömyysturvaa kehitetään aktiivoimaan suuntaan niin, että työmarkkinatuen tai vastaavien tukien ehdollisuus aktivointitoimille – esimerkiksi tukityöllistämiseksi ja koulutukselle – toteutuu alun perin tarkoitetulla tavalla. Tämä voi edellyttää työvoimaviranomaisten ja sosiaaliviranomaisten tiiviimpää yhteistyötä.

#### **Suositus 22:**

**Aktivointitoimien vaikuttavuuden tutkimus.** Aktivointitoiminnan eri keinojen vaikuttavuutta ja sitä, miten niitä kannattaa suunnata, tulee tutkia ja tulokset ottaa huomioon aktivointitoimia kehitettäessä.

#### **Suositus 23:**

**Sopimus työttömyystavoitteesta.** Esitämme, että työmarkkinajärjestöt asettavat itselleen työttömyystavoitteen ja sitoutuvat solmimaan nollatason tulosopimuksia tai pelkästään hintojen nousun kompensoivia työehtosopimuksia aina, kun Tilastokeskuksen mittaama työttömyys ylittää tämän tavoitteen. Esitämme, että valtiolta tämän tavoitteenasettelun vastapainoksi sitoutuu aina työttömyystavoitteen ylittyessä esittämään suunnitelman siitä, miten tavoitetasolle päästään takaisin ekspansiivisen budjettipolitiikan avulla.

## 6 SUOSITUKSET

1. **Tulojen vyörytyksestä luovutaan.** Toimeentulotuessa luovutaan niin sanotusta tulojen vyörytyksestä lukuun ottamatta tapauksia, joissa tulojen jaksottamisella on pyritty hankkimaan oikeudetonta hyötyä.
2. **Toimeentulotuen korvaamia maksimivuokria alennetaan.** Pääkaupunkiseudun kunnat muuttavat toimeentulotukea kohdistuvaa ohjeistustaan niin, että kattovuokria alennetaan ja tämä kompensoidaan maksamalla perusosaa lain määräämää suurempana.
3. **Asumistuen tuloharkinta.**
  - a) Asumistuessa tuloharkinnassa jätetään 400 euroa ansiotuloja kuussa kotitaloutta kohden ottamatta huomioon tai
  - b) Asumistuen tuloharkinnassa jätetään 25 % ansiotuloista ottamatta huomioon.
4. **Työmarkkinatuesta matalapalkkatuki.** Työmarkkinatuki muutetaan yleiseksi matalapalkkatueksi poistamalla siitä vaatimus osa-aikaisesta työskentelystä. Osa-aikatyöhön matalapalkkatukea saisi edelleen vain, jos on työmarkkinoiden käytettävissä kokoaikaiseen työhön.
5. **Työmarkkinatuen tuloharkinta**
  - a) Työmarkkinatukeen säädetään 300 euron sovittelusta etuoikeutettu tulo tai
  - b) Työmarkkinatuen yhteensovitusprosentti alennetaan 50 prosentista 35 prosenttiin.
6. **Vaikeasti työllistettävän etuoikeutettu tulo.** Vaikeasti työllistettävä työmarkkinatuen saaja, jolle on myönnetty palkkatukiseteli, voi ansaita ilman sovittelua 700 euroa, jonka yli menevään osaan sovelletaan tavanomaista sovitteluprosenttia.
7. **Kansaneläkkeen työkyvyttömyyseläkkeistä vammaistukia.** Pelkän kansaneläkkeen maksaminen työkyvyttömyyseläkkeenä työhistoriaa vailla oleville korvataan samansuuruisella vammaistuella, johon ei liity rajoituksia omien tulojen hankkimiselle.
8. **Työttömän sopeutusraha.** Henkilölle, jolla on takanaan vähintään kymmenen vuoden työhistoria hänen joutuessaan työttömäksi ja jolla ennen 500 päivän työttömyysjakson päättymistä on käyttämättömiä päivärahopäiviä jäljellä, maksetaan hänen vastaanottaessaan aiempaa matalapalkkaisemman työn työttömyyskorvauksesta jäljelle jäänyt euromäärä *sopeutumisrahana* samojen periaatteiden mukaan kuin sovittu työttömyyspäiväraha, vaikka tehtyjen työtuntien määrä ylittäisi 80 prosenttia alalla noudatettavasta kokoaikaisen työn työajasta. Sopeutumisrahan perusteena olevana palkkana käytetään 120 viimeisen kuukauden ansiotasoindeksillä korjattua keskipalkkaa.
9. **Pieni palkkatuki.** Nykyisen palkkatuen rinnalle kehitetään selvästi pienempi ja asteittain pienenevä palkkatuki, jonka myöntäminen on nykyistä helpompaa ja osittain automaattista. Eräs tukea saava ryhmä voisi olla humanitaarisin perustein maahan muuttaneet.

10. **Äitiydestä aiheutuvien kustannusten tasaus.** Tasataan työntekijän raskaudesta aiheutuvat suoranaiset ja välilliset kustannukset. Suoranaisten kustannusten lisäksi maksetaan välillisistä, muun muassa sijaisen perehdyttämiseen liittyvistä kuluista kertaluontoinen 5 000 euron korvaus silloin, jos työntekijä palaa raskauden ja perhevapaiden jälkeen saman työnantajan palvelukseen.
11. **Työnantajan vastuun rajaaminen toistuvasti sairastelevasta työntekijästä.** Jos samalla työntekijällä on kalenterivuoden aikana 15 poissaolopäivää sairauden vuoksi niin, ettei työnantaja saa niistä sairauspäivärahaa Kelalta, maksaa Kela työnantajalle sairauspäivärahaa jokaiselta tämän ylittävältä sairauspäivältä.
12. **Mahdollisuus vapautua työkyvyttömyyseläkkeen riskistä.** Oikeutetaan suuri työnantaja ilman perusteluja vapautumaan palkkaamansa henkilön työkyvyttömyyseläkkeen riskistä. Päätös pitää tehdä palkkaamisen yhteydessä. Työnantajan maksu tästä henkilöstä on tuolloin sama kuin pienillä työnantajilla, kuitenkin kymmenellä prosentilla korotettuna.
13. **Nuorisopalkka .** Sovitaan työmarkkinajärjestöjen kesken, että nuorelle työntekijälle voidaan maksaa ikään perustuen 20 % työehtosopimusten edellyttämää palkkaa pienempää palkkaa. Samalla pienipalkkaisten nuorten ansiotuloverotusta kevennetään ikäperusteisesti.
14. **Eläkemaksujen ikäporrastus.** Ikääntyvään työvoimaan kohdistuvan kysynnän lisäämiseksi eläkemaksuja porrastetaan niin, että työnantajien yli 55-vuotiaista maksamien eläkemaksuja alennetaan merkittävästi ja tämä kompensoidaan korottamalla maksuja ikäluokissa 35–54 vuotta, joiden työllisyysaste on paras.
15. **Osa-eläke.** 60 vuotta täyttänyt työntekijä, joka solmii työnantajansa kanssa uuden työsopimuksen alemmalla palkalla, voi saada osan eläkkeestään etukäteen osaeläkkeenä. Työehtosopimuksen velvoitteet eivät koskisi osaeläkkeen ohella tehtävää työtä.
16. **Töissä eläkkeellä.** Keinona pehmeään eläkkeelle siirtymiseen tulee suosia menettelyä siirtyä vanhuuseläkkeelle ja jatkaa töissä uuden työsopimuksen turvin, jolloin saa eläkettä ja palkkaa päällekkäin. Nämä eläkkeen kanssa rinnakkaiset työsopimukset tulee pääsääntöisesti vapauttaa työehtosopimusten määräyksistä.
17. **Yksilöllistä joustoa työehtosopimusten sisällä.** Esitämme työmarkkinajärjestöjen selvitettäväksi mahdollisuudet siirtyä sellaisiin työehtosopimuksiin, joissa nykyistä suurempi osa palkanmaksuvarasta määritellään yrityskohtaiseksi eräksi, jonka jakamisesta neuvotellaan paikallisesti.
18. **Koulutustyösuhde.** Nykyisen oppisopimuksen rinnalle tai tilalle luodaan nuorille rajattu koulutustyösuhde, jonka palkka voi olla alempi kuin nykyisessä oppisopimustoiminnassa ja joka on pienellä varoajalla kummankin osapuolen irtisanottavissa ja jota tuetaan verovaroin niin kuin muutakin koulutusta.
19. **Irtisanomissuoja pienissä yrityksissä.** Esitämme, että selvitetään irtisanomissuojan heikentämistä pienissä yrityksissä mahdollisena keinona alentaa rekrytoinnin kynnystä.

- 20. Aktiivisen työvoimapolitiikan voimavarat.** Aktiivisen työvoimapolitiikan voimavaroja lisätään niin, että lisäresurssit käytetään työvoimatoimistojen työnhaun tukipalveluihin, joita tarjotaan työttömyysjaksojen aikaisessa vaiheessa. Aktivointitoimia kohdistetaan painotetusti toisaalta nuoriin ja toisaalta ansiosidonnaisella työttömyysturvalla oleviin.
- 21. Työttömyysturvasta aktivoivampi.** Työttömyysturvaa kehitetään aktivoivaan suuntaan niin, että työmarkkinatuen tai vastaavien tukien ehdollisuus aktivointitoimille – esimerkiksi tukityöllistämiseksi ja koulutukselle – toteutuu alun perin tarkoitettulla tavalla. Tämä voi edellyttää työvoimaviranomaisten ja sosiaaliviranomaisten tiiviimpää yhteistyötä.
- 22. Aktivointitoimien vaikuttavuuden tutkimus.** Aktivointitoiminnan eri keinojen vaikuttavuutta ja sitä, miten niitä kannattaa suunnata, tulee tutkia ja tulokset ottaa huomioon aktivointitoimia kehitettäessä.
- 23. Sopimus työttömyystavoitteesta.** Työmarkkinajärjestöt asettavat itselleen työttömyystavoitteen ja sitoutuvat solmimaan nollatason tulosopimuksia tai pelkästään hintojen nousun kompensoivia työehtosopimuksia aina, kun Tilastokeskuksen mitaama työttömyys ylittää tämän tavoitteen. Esitämme, että valtiovalta tämän tavoitteenasettelun vastapainoksi sitoutuu aina työttömyystavoitteen ylittyessä esittämään suunnitelman siitä, miten tavoitetasolle päästään takaisin ekspansiivisen budjettipolitiikan avulla.







VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. 0295 16001  
f. 09 1602 2165  
[julkaisut@vnk.fi](mailto:julkaisut@vnk.fi)  
[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)